



**GROUPE
DE RECHERCHE
ET D'INTERVENTION
RÉGIONALES**

**Aménagement et développement
chez les MRC du Québec:
mariage ou concubinage?**

**Marc-Urbain Proulx
Novembre 1992**



Université du Québec à Chicoutimi

**ASSISTANT-ES DE RECHERCHE Isabelle Brochu
Richard Guay**

TRAITEMENT DE TEXTE Normande Lapointe

**© Université du Québec à Chicoutimi
Dépôt légal - 4ième trimestre 1992
Bibliothèque nationale du Québec**

ISBN: 2-920730-17-7

Remerciements

Nous tenons tout d'abord à remercier la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire du Ministère des Affaires Municipales du Québec, pour nous avoir offert un mandat de réflexion aussi stimulant. Les commentaires de Marcel Meunier et de Yves Bécotte sur une version intermédiaire de ce rapport, furent fort utiles.

Puisqu'une partie importante du contenu de cet ouvrage est l'aboutissement d'un cumul de connaissances étalé sur plusieurs années, la liste des personnes à remercier pourrait être longue. Je me contenterai de souligner que j'ai grandement apprécié les critiques constructives sur la planification, de Patrick Dunleavy de la London School of Economics and Political Science.

Je tiens à remercier les secrétaires-trésoriers (directeurs généraux) des corporations MRC pour leurs réponses à nos questionnaires. Plusieurs autres agences ont collaboré à cet ouvrage par leur information, notamment les regroupements nationaux d'organisations oeuvrant à l'échelon MRC, des agences gouvernementales telles que le Fichier des Entreprises du Québec ainsi que plusieurs ministères qui interviennent chez ces petites régions. Sans ces données primaires recueillies, la partie empirique n'aurait pu être possible. Gros merci aussi, aux décideurs de la MRC d'Asbestos.

Au niveau de l'aide directe, ce travail n'aurait pas été possible sans le labeur de mes assistants de recherche Isabelle Brochu et Richard Guay ainsi que le précieux travail de correction et de mise en page de Normande Lapointe. Je remercie aussi les chercheurs du GRIR pour leurs commentaires. Par ailleurs, les opinions et propositions émises dans ce texte sont de la responsabilité seule de l'auteur.

Novembre 1992

TABLE DES MATIERES

	page
INTRODUCTION.....	1
 PARTIE I : LE CADRE D'ANALYSE.....	4
1) Objet de la planification à l'échelon régional.....	4
La crédibilité.....	4
Les principes fondamentaux.....	4
2) La procédure de planification rationnelle globale (P.R.G.).....	5
Les réquisitions.....	5
Les critiques.....	6
3) Le modèle descriptif de l'incrémentalisme-disjoint.....	8
Description du processus décisionnel.....	8
Les réquisitions.....	8
Les critiques.....	9
4) La procédure de planification en "double-focus".....	10
Le double-focus.....	10
Les réquisitions.....	11
Les critiques.....	11
5) La planification interactive.....	12
Apprentissage continu.....	13
Interaction-dialogue-communication-information.....	13
6) La procédure de planification préconisée par la L.A.U.....	14
Les études préliminaires.....	15
Deux possibilités.....	15
La procédure choisie.....	16
La non-inclusion du développement.....	18
La non-mobilisation des décideurs.....	18
L'offre de concertation.....	19
7) L'environnement organisationnel de la planification MRC.....	20
Les échelons.....	20
Les organisations publiques.....	21
Les organisations privées.....	21
Les organisations collectives.....	21
Les fonctions exercées.....	22
Verticalité.....	22
Horizontalité.....	22
Autonomie / hétéronomie des MRC.....	23

	page
8) Les enjeux de la planification territoriale MRC.....	23
L'organisation et le développement communautaire.....	24
L'aménagement du territoire.....	25
La gestion publique de biens et services collectifs.....	25
La dynamique économique.....	26
Les moyens d'action.....	26
Conclusion.....	27
 PARTIE II : LA DYNAMIQUE DES MRC 1982-1990	 28
9) La réalité de la dynamique territoriale MRC 1982-1990.....	28
Les résultats diffusés.....	28
Notre perspective d'observation.....	30
Aspects communautaires.....	31
Aspects aménagement du territoire	31
Aspects gestion publique	31
Aspects économiques.....	32
Nos indicateurs.....	32
Inégalité du dynamisme territorial	37
Causes classiques du dynamisme inégal	37
Causes encore mal connues du dynamisme	37
Le facteur information.....	38
10) L'activation de réseaux territoriaux MRC.....	38
Trois grandes catégories de réseaux d'information.....	40
Les réseaux naturels.....	41
Les réseaux fonctionnels.....	44
Les réseaux utilitaires.....	48
Les utilitographes et leurs propriétés	49
L'information transitée	57
Les retombées.....	57
Conclusion	61
 PARTIE III : LA PROCÉDURE PROPOSÉE.....	 62
11) La révision des schémas d'aménagement.....	62
L'organisation spatiale du territoire.....	63
La gestion de l'environnement	63
Le développement régional.....	64

	page
1 2) Scénarios de mariage aménagement - développement.....	6 4
Le laisser-faire de l'appartenance territoriale	6 4
L'alternative classique webérienne.....	6 6
Abolition de toute planification à cet échelon	6 7
Création de relais utilitaires avec des moyens tactiques	6 7
1 3) La nécessité d'inclure tous les enjeux territoriaux.....	6 8
L'aménagement du territoire.....	6 9
Le développement communautaire.....	7 0
Gestion publique de biens et services collectifs.....	7 2
La dynamique économique	7 4
1 4) Planification territoriale des MRC.....	7 8
Comité Aménagement-Développement MRC.....	7 9
Production des documents de base.....	8 2
Ateliers stratégiques sectoriels et thématiques	8 3
Ateliers de faisabilité technique.....	8 5
Forum communautaire.....	8 6
Production du document schéma d'aménagement-développement.....	8 7
Tactiques d'exécution de projets d'aménagement-développement	8 9
Conclusion.....	9 1
1 5) L'encadrement de la mise en oeuvre de la planification	9 2
1) Veiller à la mobilisation de tous les ministères.....	9 2
2) Produire un document sur la procédure.....	9 2
3) Produire un document sur la forme et le contenu des schémas	9 3
4) Produire un guide sur l'étude de la faisabilité des projets (actions)	9 3
5) Modéliser le réseau territorial de chaque territoire MRC.....	9 3
6) Appuis directs et continuels des experts du MAM.....	9 4
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	9 4
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	9 6

LISTE DES TABLEAUX

	page
• Procédure d'Etzioni et loi 125	16 - 17
• Échelons territoriaux institutionnalisés	20
• Indice de dynamisme territorial des MRC	34
• Dynamisme territorial	36
• Principales caractéristiques de classification	40
• Réseau fonctionnel d'aménagement	45
• Indice organisations publiques territorialisées	47
• Relais utilitaires territoriaux	51
• Relais utilitaires sectoriels	52
• Relais utilitaires thématiques	53
• Indice relais utilitaires de planification territoriale	55
• Relais utilitaires	56
• Flux d'information qui servent la planification territoriale des MRC du Québec	58
• Comité Aménagement-développement MRC	80

Introduction

Comment faire la liaison entre les objectifs d'aménagement du territoire et les impératifs de développement sous ses divers aspects sociaux, culturels, environnementaux, économiques, administratifs, et politiques, en considérant le long terme ? Comment atteindre l'équilibre entre une organisation spatiale convenable des entités territoriales, l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, le fonctionnement de l'économie de marché et le jeu de la démocratie ?

Eternelle question qui demeure d'actualité, sinon de plus en plus d'actualité lorsque les ressources sont de plus en plus raréfiées et que les besoins, toujours nombreux, sont de plus en plus coûteux à satisfaire.

En guise de réponse, la planification s'identifie telle une formule permettant d'appliquer la démarche scientifique à l'atteinte de cet équilibre, c'est-à-dire : un mariage de raison entre aménagement et développement. L'offre d'une telle formule à l'utilité si évidente pour la société québécoise mérite qu'on s'arrête quelque peu pour y réfléchir, notamment dans le cadre de la deuxième génération des schémas d'aménagement des MRC (Municipalités Régionales de Comté) du Québec.

Il est alors à propos d'introduire cet ouvrage en situant que la planification fut historiquement concernée par la définition de normes, de concepts, d'éléments éthiques, de buts... pouvant permettre la conception d'un monde meilleur (cité, communauté, principauté, baronnie, comté, pays, empire, ...). Depuis la célèbre "République" de PLATON, de nombreux essais de déduction de systèmes globaux sur la base d'une série de principes furent réalisés, notamment la "U-topia" de MORE qui permit de baptiser d'utopistes ces philosophes planificateurs de sociétés idéales. Dans la perspective de ces planificateurs-constructeurs d'un monde meilleur, les principes de globalité et de rationalité étaient primordiaux. Si leurs sociétés idéales sont demeurées du domaine des vœux pieux, elles ont cependant inspiré moult volontés de changements et sont à la base des réformes sociétales.

Au 19^{ème} siècle, devant le renforcement du positivisme et devant les limites évidentes de la doctrine du laisser-faire, de nombreux penseurs idéalistes furent prolifiques d'alternatives au modèle dominant chez les sociétés occidentales. Sans analyser ici les

conceptions socialistes, anarchistes et communalistes de cette époque, nous soulignons pour le bénéfice de cette introduction à la planification territoriale, que plusieurs propositions furent articulées autour du concept de "communautés territoriales de dimension humaine". En effet les BLAKE, BYRON, OWEN, KROPOTKIN, FOURIER, PROUDHOM, COBET et autres, visionnèrent un monde construit à partir des communautés de base plutôt qu'à partir de l'Etat-nation qui, depuis deux siècles, s'avérait en pleine croissance de pouvoir public aux dépens des collectivités locales. C'est sur la base de ce corpus théorique que l'on s'accorde généralement à considérer que la planification régionale trouve ses racines chez ces penseurs idéalistes, promoteurs et planificateurs de communautés territoriales de dimensions correspondant à l'espace vécu des individus et des groupes.

Toutefois, bien que les "phalanstères" de Charles FOURIER furent notamment fort bien modélisés, la plupart de ces communautés idéales demeurèrent sous forme utopique étant donné la non-inclusion des facteurs politiques et économiques dans leur conception (WEAVER 1984). Néanmoins, se développa en parallèle autour des renommés GEDDES et VIDAL de la BACHE, un mouvement certes plus réaliste qui prônait la nécessité de mieux connaître les diverses communautés régionales avant la mise en oeuvre des grands travaux nationaux d'aménagement devant favoriser le développement.

Dans ce renouveau, on reconnaît à Ebenezer HOWARD et son concept de "cités-jardins", d'avoir le premier fait le lien nécessaire entre les principes d'une communauté idéale et la réalité du fonctionnement de la société contemporaine. Un pas important fut alors fait en planification. On passa en effet d'un paradigme concerné par le changement global de la réalité à un paradigme concerné par la gestion plus rationnelle de la réalité, c'est-à-dire qu'on passa d'un intérêt strictement limité aux fins (essence) à un intérêt pour la procédure (moyens).

C'est ainsi que la planification chercha à devenir une procédure concernée par l'application de la méthode scientifique à la prise de décisions. Suite aux travaux de TAYLOR au début du siècle et son application avec succès au niveau industriel, la planification revendiqua alors son application universelle à différents niveaux, dans divers secteurs et pour toute organisation. Son objet était de rendre les décisions prises, les plus adéquates possibles à travers la complexité, la turbulence et l'incertitude du monde moderne.

A cette époque d'ascension du principe de planification, fut fondée la "Regional Planning Association of America" en 1923. La discipline de la planification régionale s'ancra alors sur une base solide, notamment grâce aux travaux de Lewis MUMFORD et de Oward ODUM qui lui offrirent un véritable corpus scientifique. Par la suite, l'application de la planification à la prise de décisions évolua évidemment, au fil du temps, dans ses procédures et ses outils.

Au Québec, la volonté de planification fit réellement sa première entrée avec la modernisation de l'appareil d'Etat au début des années soixante. D'abord, inspiré par la France, il y eut essai de planification au niveau national mais les difficultés d'intégration des politiques et programmes fédéraux apparurent rapidement. Ensuite, inspiré par les anglo-saxons, il y eut essai de planification urbaine avec des succès fort limités. Finalement, les régions administratives furent créées permettant ainsi d'améliorer la rationalité et l'intégration des actions et interventions régionales. A la fin des années soixante-dix, un deuxième effort de planification fut effectué à tous les niveaux et dans tous les secteurs socio-économiques. Ce désir de rationalité se concrétisa par de nombreux documents de réflexion et d'orientation ainsi que plusieurs lois d'encadrement, notamment la loi 125 qui institua les Municipalités Régionales de Comté (MRC) du Québec.

L'objet de cet ouvrage est concerné par l'observation, l'analyse et l'amélioration de la planification régionale, dite ici planification territoriale, à l'échelon des MRC du Québec.

A cet effet, dans un premier temps, nous allons élaborer un cadre d'analyse nous permettant de bien cerner notre objet de réflexion à partir des éléments théoriques dont nous disposons. En deuxième partie, grâce à une approche empirique, nous illustrerons la réalité du dynamisme territorial de ces MRC entre 1982 et 1990, soit leur huit (8) premières années d'existence pendant lesquelles fut exercée une procédure de planification spatiale produisant une première génération de schémas d'aménagement. Dans une troisième partie, nous allons proposer une procédure de planification territoriale à suivre dans le cadre de la deuxième génération de schémas d'aménagement des quatre-vingt-quinze (95) MRC du Québec. L'enjeu explicite de cette proposition sera l'intégration de l'aménagement (planification spatiale) et du développement (planification socio-économique) dans une même démarche planificatrice.

Partie I : Le cadre d'analyse

1) Objet de la planification à l'échelon régional

Dès la fin des années 1920, les études des géographes, des sociologues et de certains économistes démontrèrent théoriquement la pertinence de planifier au niveau des communautés infra-nationales, c'est-à-dire de dimensions régionales. La planification s'offrait telle une procédure capable d'intégrer les divers apports scientifiques dans un sens d'organisation générale de l'espace régional.

La crédibilité

Malgré cette assise théorique, il a fallu à la crédibilité de la planification régionale, les succès de la planification en Vallée du Tennessee au cours des années 1930. Suite à cette expérience heureuse, les bienfaits de l'utilisation d'une procédure spécifique pour organiser une série d'actions selon des objectifs précis d'aménagement et de développement régional furent reconnus presque universellement. L'Amérique en sortie de crise économique faisait le reste de la publicité en faveur d'Etats modernes planifiant, notamment ses communautés régionales.

Les principes fondamentaux

Quatre (4) grands principes fondamentaux font partie de cette philosophie de base de la planification régionale :

- 1) cohérence administrative : la région offre des assises spatiales uniformes pour la gestion et la coordination de fonctions publiques
- 2) efficacité économique : les études régionales permettent de mieux connaître les ressources disponibles, notamment les volontés d'actions des agents privés, de

mieux adapter les politiques et programmes du secteur public et de considérer les économies et déséconomies d'échelle

3) justice sociale : l'utilisation du cadre régional permet de mieux respecter les identités culturelles ainsi que de mieux visualiser et corriger les inégalités de développement notamment les disparités en termes d'emplois, de revenu, de desserte de biens et services collectifs, etc.

4) démocratie : le territoire régional permet de mieux respecter les goûts et préférences des citoyens dans la gestion publique de biens et services, de faire participer la population aux décisions et de se rapprocher des décideurs publics locaux

Non seulement la planification régionale s'appuie sur ces principes mais les régionalistes revendiquent sur cette base, leur droit à devenir une assise territoriale pertinente de planification.

2) La procédure de planification rationnelle globale (P.R.G.)

A l'échelon régional, comme d'ailleurs aux niveaux des pays, des villes, des secteurs socio-économiques, des opérations militaires, de la production industrielle, de la gestion des organisations, etc., la procédure universellement préconisée et largement utilisée fut la Planification Rationnelle Globale (Rational Comprehensive Planning). On reconnaît dans cette appellation, les principes de globalité et de rationalité des philosophes-concepteurs de société idéales.

Les réquisitions

Pour les territoires régionaux, cette procédure nécessite entre trois (3) et huit (8) réquisitions distinctes selon les prescriptions théoriques des divers auteurs. La synthèse effectuée nous permet de retenir six (6) réquisitions :

- 1) un ensemble de valeurs générales exprimées comme des buts (fins) et objectifs généraux à atteindre
- 2) portrait de la situation du territoire par la collecte et l'analyse des données quantitatives et qualitatives
- 3) inventaire et analyse de toutes les alternatives (moyens, actions) possibles pour atteindre les buts
- 4) la prévision de toutes les conséquences qui pourraient découler de l'adoption de chaque alternative
- 5) la comparaison de toutes les conséquences en relation avec l'ensemble des buts et objectifs généraux fixés au départ
- 6) la sélection de l'alternative dont les conséquences correspondent le mieux à l'atteinte des buts et objectifs

Ces réquisitions deviennent applicables, en principe, chez tous territoires régionaux s'il est possible d'obtenir une vision globale du territoire et d'avoir un pouvoir décisionnel unifié et rationnel.

Les critiques

Quant à la vision globale, la littérature scientifique sur les expériences passées nous enseigne qu'elle s'avère assez facilement réalisable. Les techniques de collecte et d'analyse des données quantitatives et qualitatives préalables à la formulation des alternatives, se sont notamment beaucoup améliorées au fil du temps et ont certes fait considérablement avancer la connaissance (portraits, états de la situation, profils...) des territoires à planifier. Toutefois, l'environnement étant turbulent, insécure et fluctuant, les portraits de la situation deviennent rapidement désuets, souvent plus rapidement que le temps prévu pour l'application des alternatives sélectionnées (opérationnalisation). Par ailleurs, bien que les enquêteurs en fabriquent eux-mêmes de plus en plus, on souligne que ceux-ci manquent souvent de l'information essentielle, nécessaire à l'évaluation des alternatives, notamment pour une perspective de long terme.

Les difficultés de mise en oeuvre de la planification rationnelle globale ne se limitent malheureusement pas à la fiabilité des données qui composent le profil du territoire à

planifier et qui mesurent les impacts des alternatives. Cette procédure nécessite un dirigisme et un contrôle sur le territoire que le planificateur ne possède que lorsque le pouvoir décisionnel est centralisé¹ dans un système territorial fermé. Etant donné l'appareil décisionnel plus ou moins éclaté (selon les pays) entre de multiples décideurs qui interviennent en régions ainsi que la grande ouverture sur l'extérieur chez ces systèmes territoriaux, on a constaté que la centralisation décisionnelle n'est rarement possible, presque jamais possible. En effet, le système hiérarchique et pyramidal appliqué à la plupart des organisations au cours du XXème siècle n'est que très rarement applicable au niveau d'un territoire régional. Par ailleurs, puisque plusieurs décisions importantes sont de nature politique, il apparaît fort difficile d'atteindre la rationalité désirée dans la mise en oeuvre de la procédure.

De fait, la planification rationnelle globale, exercée au niveau des territoires régionaux, fut critiquée de toutes parts pour ne pas performer tel que prévu (CAMHIS 1979, COOKE 1983, FALUDI 1987). Il existe de fait, une marge importante entre l'idéal de globalité et de rationalité désiré et la réalité de la pratique sur le terrain. Les alternatives (choix de moyens et d'actions) sélectionnées sont rarement exécutées entièrement (opérationnalisation) étant donné les difficultés de coordination entre les nombreux et divers décideurs dispersés et autonomes.

Malgré les faiblesses et les difficultés de la planification rationnelle globale, cette procédure demeure encore souvent préconisée à l'échelon régional. Ceci est dû à ses apports importants en termes de réflexion sur les buts et objectifs généraux (normatif), de portraits de la situation (diagnostic), de capacité prévisionnelle (pronostic) et d'identification des orientations nécessaires (stratégiques) pour atteindre les buts et objectifs généraux. De plus, la foi en la rationalité et la globalité demeure vivace dans l'esprit des dirigeants-planificateurs, notamment dans leur désir d'orienter les actions dispersées dans le sens de stratégies spécifiques qu'ils désirent élaborer.

En ce sens, la planification rationnelle globale est fort utile pour définir les aspects normatifs (valeurs, fins, buts,) et stratégiques (axes, orientations, objectifs spécifiques) de l'organisation générale d'un territoire infra-national. Cette procédure s'avère

¹ Au niveau d'une industrie ou d'une opération militaire, ce pouvoir centralisé existe et la planification rationnelle globale devient beaucoup plus applicable.

cependant, généralement incapable de se rendre à l'exécution des actions préconisées pour opérationnaliser les stratégies.

3) Le modèle descriptif de l'incrémentalisme-disjoint

Face aux difficultés de mise en oeuvre et aux faiblesses de la planification rationnelle globale expérimentée à l'échelon régional, certains spécialistes proposèrent la procédure de planification incrémentielle disjointe (disjointed-incrementalism).

L'incrémentalisme-disjoint exposé par BRAYBROOKE and LINDBLOM (1963) et LINDBLOM (1965) s'avère, de fait, plus une description formalisée de la réalité des prises de décisions qu'une véritable procédure de planification comme telle. Les auteurs la présentent toutefois, tel un modèle normatif / descriptif à suivre, c'est-à-dire non pas une procédure idéale mais bien une procédure réalisable.

Description du processus décisionnel

Après des années d'observation, notamment dans le cadre de la planification rationnelle globale, il est apparu que la démarche planificatrice sur un territoire régional donné procède généralement selon une approche éclatée (décisions disjointes), par petits pas (améliorations successives), et ce, en fonction de la réalité changeante du terrain et de l'évolution de la société dans tous ses aspects. En ce sens, on perçoit le territoire de planification, non pas tel un système global au pouvoir centralisé mais bien comme une collection d'organisations (décideurs) plus ou moins autonomes, ayant leur propre clientèle, leur propre perspective d'observation de la réalité ainsi que leurs propres intérêts à satisfaire.

Les réquisitions

Pour planifier dans un tel contexte, il s'agit de rationaliser cette démarche incrémentielle réalisée par un ensemble de décideurs disjointes. On retient six (6) requisitions distinctes :

- 1) on considère que les valeurs et les buts sont implicites
- 2) on ne considère qu'un petit nombre d'alternatives mais on s'appuie plutôt sur l'action d'avant pour s'orienter
- 3) on ne considère qu'un petit nombre de conséquences
- 4) il n'y a pas d'évaluations comme tel des conséquences
- 5) on ne vise pas d'objectifs explicites
- 6) on corrige plutôt les erreurs du passé en fonction des moyens disponibles

Dans la réalité de la prise de décisions d'une manière incrémentielle et disjointe, on a constaté que ce n'est pas le but ou l'objectif qui compte mais bien les moyens disponibles pour améliorer l'action au fil de l'évolution (conjoncture, structure,...) de la situation du territoire à planifier. On a souligné par ailleurs, l'importance des tactiques (préparation de la décision) dans la réalisation d'actions.

Les critiques

L'absence de buts et d'objectifs globaux s'avère l'une des principales critiques faite à cette procédure de planification.

Une deuxième critique importante tourne autour du fait qu'en s'appuyant sur l'action passée, elle demeure trop conservatrice, c'est-à-dire pas assez innovatrice dans ses alternatives. On a constaté que l'ordre existant reste généralement respecté et reproduit par cette procédure de planification régionale.

Une troisième critique à souligner, déplore que les décisions incrémentielles et disjointes soient largement influencées par les groupes de pression les plus forts ou par d'habiles tacticiens, faisant ainsi entorse au principe démocratique et souvent au principe de justice sociale.

Finalement, la procédure formulée sert bien les organisations fonctionnelles dispersées mais très peu l'intégration inter-fonctionnelle dans un esprit de planification territoriale.

En ce sens, la procédure de LINDBLOM ne peut réellement se substituer à la procédure de planification rationnelle globale qui garde en fait ses qualités de planification (globalité, rationalité) malgré les difficultés d'application dans la réalité des prises de décisions. Cependant, l'incrémentalisme-disjoint offre une excellente illustration de cette réalité décisionnelle en faisant notamment ressortir l'importance de l'aspect tactique dans l'exécution des actions.

4) La procédure de planification en "double-focus"

Devant les faiblesses de ces deux formules revisées ci-dessus, les théoriciens de la planification proposèrent quelques procédures alternatives qu'il devient impossible de toutes exposer dans ces lignes. On souligne au passage la procédure en cinq (5) étapes distinctes de DROR (1968) ainsi que la proposition de RONDINELLI (1971) pour une "adjunctive planning". Nous allons cependant, dans le cadre de notre étude de la planification territoriale chez les MRC du Québec, exposer deux (2) formules fort importantes tant au niveau théorique qu'au niveau de leur application en contexte québécois.

Le double-focus

Parmi ces alternatives, une formule a notamment beaucoup marqué la théorie et la pratique de la planification. Il s'agit de la planification en "double-focus" (mixed-scanning) d'Amitai ETZIONI qui revendique à sa procédure d'être la somme des bons éléments des deux (2) procédures revisées ci-dessus, c'est-à-dire un mélange de rationalité globale et d'incrémentalisme-disjoint.

Le premier volet de cette procédure focalise sur une large vision de la situation globale du territoire régional à planifier, permet de définir les orientations fondamentales et sélectionne des priorités. Le deuxième volet focalise de son côté sur une vision en détail aux endroits où il est nécessaire et permet en ce sens l'exploration fine des priorités sélectionnées, selon un objectif de réalisation des orientations fondamentales.

Les réquisitions

Cette procédure fut fort bien accueillie par la communauté scientifique et par l'appareil technocratique des Etats modernes. Elle se met en oeuvre selon douze (12) réquisitions :

- 1) inventaire des propositions et alternatives (choix d'actions)
- 2) étude et sélection préliminaire des propositions et alternatives
- 3) continuité de la priorisation des choix jusqu'à entente
- 4) diviser la réalisation en plusieurs pièces
- 5) diviser l'implication des décideurs en plusieurs pièces
- 6) diviser l'implication financière en plusieurs phases
- 7) prioriser les décisions et les investissements des moins importants vers les plus importants
- 8) agenda pour la réanalyse de la situation globale
- 9) revision des priorités au fil des étapes successives de la réalisation
- 10) réanalyse plus globale s'il y a des difficultés majeures
- 11) réévaluer les objectifs et les moyens au fil de la réalisation
- 12) formuler les règles pour l'allocation des ressources et du temps à travers les diverses étapes des deux (2) focus

Bien qu'elle soit un mélange des deux procédures revisées ci-dessus, on constate que la procédure d'ETZIONI apparaît plus près du rationalisme global que de l'incrémentalisme-disjoint. L'aspect innovateur de cette procédure réside surtout dans le fait qu'elle *renferme en principe, dans le processus même de planification, l'aspect réalisation des priorités sélectionnées*, c'est-à-dire que le planificateur ne s'arrête pas à la sélection de la meilleure alternative (action) mais utilise des tactiques (4-5-6-7) pour leur réalisation. Par ailleurs, grâce à la réanalyse, à la revision et à la réévaluation, la planification devient un processus continu et progressif.

Les critiques

Cette procédure assez récente ne fut pas encore très critiquée dans la littérature. De fait, la planification en "double-focus" s'avère encore aujourd'hui une procédure théorique fort

crédible bien qu'elle nécessite des réquisitions qui font fi du marché et de la politique. Elle s'avère à notre avis très applicable dans les systèmes pluralistes des Etats occidentaux. Toutefois, nous tenons à souligner que l'auteur a trop peu insisté sur l'évaluation (faisabilité) des alternatives afin de prioriser rationnellement par la suite.

Appliquée pour la planification micro-régionale en Grande-Bretagne, CROSS and BRISTOW (1983) constatent que les plans structurels ont offert aux divers comtés un portrait fort utile de la situation ainsi que des stratégies globales d'aménagement. Cependant, bien qu'elle ait sûrement influencé les actions, cette procédure fut décevante au niveau de l'opérationnalisation. Les limites de l'encadrement technocratique des actions publiques et privées en aménagement du territoire dans des pays où existent la démocratie et le laisser-faire, sont bien évidentes.

5) La planification interactive

Issus de ce mouvement critique de la marge difficilement franchissable entre l'idéal et la réalité en planification, désillusionnés des procédures formelles, plus humanistes que mécanistes et radicaux face à la doctrine d'ordre et de hiérarchie des WEBER, TAYLOR et autres, certains auteurs prônèrent un type de planification interactive.

John FRIEDMANN (1969, 1973, 1979) considère qu'il faut repenser la planification à partir du début. Les valeurs, les normes, les buts et les objectifs fixés par une instance supérieure et imposés à la base ne peuvent atteindre leurs fins, c'est-à-dire l'application en actions précises, sans qu'il se produise d'énormes distorsions. L'ordre économique et la technique ne peuvent, selon l'auteur, s'attribuer d'être l'unique objectif de la planification territoriale. On se doit de focaliser sur l'individu, source inépuisable d'apprentissage et seul connaisseur de ses besoins et limites. De plus, on se doit de focaliser sur les processus collectifs par lesquels les individus échangent, améliorent leurs connaissances, développent une éthique, fixent des buts et objectifs, élaborent des stratégies, trouvent des tactiques, innover et agissent pour le bien de la société.

Apprentissage continu

Pour ce scientifique américain, la solution réside dans une société en continu apprentissage grâce à la communication, au dialogue et à l'échange d'information diversifiée. Il suggère une planification interactive déployée au niveau de petits territoires (districts, cellules) en se gardant bien toutefois, de préconiser une procédure spécifiant précisément les réquisitions d'une telle planification. En fait, il ne propose pas un "comment planifier" mais bien un modèle pour garder les gens entre la structure et l'évolution, entre l'ordre et le désordre, entre la statique et la dynamique. En ce sens, le secret réside dans un esprit d'apprentissage chez les membres de la société ; nous devons apprendre à apprendre (FRIEDMANN, 1973, p. 224). Et cet apprentissage devient possible par l'entremise d'interactions (information) qui s'effectuent d'abord au niveau des territoires immédiats de l'acteur. Les moyens ou les procédures de sa "transactive planning", de même que l'échelle territoriale appelée cellule ou district, sont à découvrir selon le contexte environnemental de chaque pays.

Interaction-dialogue-communication-information

La proposition d'une formule d'interaction, de dialogue et de communication plutôt qu'une procédure formelle pour franchir la marge entre l'idéal et la réalité, pour passer des choix normatifs et stratégiques de la planification rationnelle globale à la phase opérationnelle de l'incrémentalisme-disjoint, pour marier "connaissances et actions" (FRIEDMANN and HUDSON 1974), fut largement acceptée en planification régionale, au cours des années soixante-dix. D'autant plus que cette formule s'intègre bien comme complément à toute procédure de planification plus formelle déjà existante, quoique ce ne soit pas l'intention première de l'auteur. Personne ne s'opposa vraiment à la vertu du dialogue, de la communication et de l'échange d'information. Et beaucoup la prônèrent en essayant de modéliser la réalité pour asseoir une procédure.

PERRIN (1978, 1979) suggéra ainsi la planification interactive pour enrichir la planification indicative française quelque peu sclérosée par trop de centralisme et de dirigisme. Son modèle théorique d'organisation générale de l'environnement fut vérifié dans la réalité régionale par les travaux du Centre d'Economie Régionale d'Aix-en-Provence, enrichi de faits pertinents et formalisé tel un "processus collectif cognitif

créateur" (PERRIN 1983, 1984). Ces travaux conduisirent CHEVALIER (1984) à jeter les jalons d'une procédure de planification micro-régionale applicable chez les "pays" français.

Du côté des anglo-saxons, les travaux de l'Institute for Operational Research (IOR) se penchèrent aussi sur les dimensions humaines dans les prises de décisions à l'échelon régional. Comme dans la littérature américaine révisée sur le sujet, les chercheurs de l'IOR croient que le vrai processus de planification réside dans la collaboration et la coordination volontaires entre un ensemble d'organisations fonctionnelles plus ou moins autonomes. Un modèle de dialogue et d'interaction fut proposé sous la libelle de "connective planning" (FRIEND and al. 1974). A l'analyse de la réalité, il fut établi que la coordination interorganisationnelle s'effectuait, pour une large part, en dehors des canaux de relations formelles (FRIEND and JESSOP, 1977). On insiste par ailleurs, sur la nécessaire présence de "réticulistes" (espèce de "leaders" relationnels) qui stimulent l'interaction et conduisent à l'action.

Nous constatons ainsi la crédibilité scientifique de cette formule basée sur l'interaction, le dialogue, la communication et l'échange d'information en théorie de la planification.

Dans la pratique, la plupart des pays occidentaux prônent les vertus de l'interaction, de la concertation, de l'échange d'information, du partenariat, de la coopération, etc. pour mettre en oeuvre la planification, notamment à l'échelon régional.

6) La procédure de planification préconisée par la L.A.U.

En sanctionnant la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979, le gouvernement du Québec institutionnalisa ses espaces micro-régionaux (supra-locaux). Quatre-vingt-quinze (95) territoires MRC (municipalités régionales de comté) furent érigés (exercice terminé en 1982) couvrant ainsi tout l'espace québécois habité à l'exception des trois (3) communautés urbaines de Montréal, Québec et de l'Outaouais. Chaque MRC fut aussi dotée d'un Conseil des maires des municipalités locales. Outre quelques petites responsabilités de gestion, leur principale fonction réside dans l'aménagement du territoire.

Les études préliminaires

De fait, le gouvernement du Québec avait clairement démontré avant 1979, sa volonté de rationaliser les opérations d'aménagement du territoire :

- Rapport La Haye 1968
- Projet de Loi du Ministre Tessier 1972
- Rapport Castonguay 1975
- Projet de Loi du Ministre Goldbloom 1976
- Les livres verts du Ministre Léonard 1978

Il est important de souligner que le Rapport La Haye et le projet de Loi de 1972 prévoyait marier le duo aménagement - développement dans une même procédure de planification.

C'est que l'aménagement du territoire n'est pas neutre. Il influence inévitablement, mais à divers degrés selon les choix de biens (équipements et infrastructures), de services, de réglementations de l'usage du sol, d'incitations à l'aménagement, de sensibilisation par l'information, etc., le développement que l'on qualifie d'économique, de social, de sanitaire, de culturel, de scientifique, d'industriel, d'agricole, d'artisanal, de touristique, etc. Des choix d'aménagement appropriés peuvent permettre de structurer ou restructurer une économie. Certains choix peuvent être mobilisateurs de ressources utiles au développement. Tous les équipements et infrastructures sont des investissements qui possèdent un effet multiplicateur et qui créent des emplois. Finalement, par la réalisation des options retenues, un plan offre un effet dynamique qui s'inscrit en terme de développement.

C'est pourquoi en théorie de la planification territoriale, les concepts d'aménagement (planification spatiale) et de développement (planification socio-économique) sont interreliés. Les modalités de leurs interrelations représentent la pierre d'achoppement de cette planification territoriale.

Deux possibilités

Le gouvernement du Québec avait de fait deux (2) possibilités :

- un aménagement de type réglementaire visant uniquement à mettre de l'ordre dans l'organisation spatiale (planification spatiale indicative)
- un aménagement actif découlant d'une mobilisation véritable des ressources et des acteurs de l'aménagement du territoire et du développement socio-économique (planification territoriale)

La procédure choisie

Nous avons déjà démontré dans un autre document (PROULX 1987) que la procédure de planification choisie par le législateur québécois s'avère la planification en double-focus d'ETZIONI. Afin de bien visualiser l'analogie entre la L.A.U. et la procédure de planification d'ETZIONI, nous avons mis en parallèle les diverses étapes des deux (2) démarches.

Procédure d'ETZIONI et Loi 125

<u>Double focus ETZIONI</u>	<u>Aménag. et urbanisme</u>
1) Inventaire des propositions alternatives	1) Collecte des plans et règlements existants (art. 10) Orientations préliminaires et projets du gouver. (art. 11)
2) Etude et sélection des propositions préliminaires	2) Propositions d'aménagement (art.12) Avis des municipalités (art.15) Propositions d'aménagement Avis des municipalités (art.14) Propositions d'aménag. (art. 15)
3) Continuité de la priorisation des options jusqu'à entente	3) Avis du gouvernement (art. 16) Version définitive du schéma (art.17) Adoption du schéma par résolution (art. 18) Avis des municipalités (art. 19) Consult. de la popul. (art. 20, 23) Adoption du schéma par règlement (art. 25)

- | | |
|--|--|
| 4) Diviser la réalisation en plusieurs pièces | 4) Echéancier de réalisation de certains équipements et infrastructures du schéma (art. 5)
Plans d'urbanisme (art. 33, 81)
Règlements de zonage (art. 113)
Règlements de constr. (art. 118)
Règlements de lotiss... (art.115) |
| 5) Diviser l'implication des décideurs en plusieurs pièces | 5) Municipalités (art. 33)
Consultations (art. 90, 95)
Comités consultatifs d'urbanisme (art. 146) |
| 6) Diviser l'implication financière en plusieurs phases | 6) Coûts approximatifs des équipements prévus (art.7)
Coûts de réalisation des éléments de plan (art. 84) |
| 7) Prioriser les décisions et les investissements des moins importants vers les plus import. | 7) Echéancier du schéma (art. 5)
Echéancier de 3 ans du plan d'urbanisme (art. 87) |
| 8) Agenda pour la réanalyse de la situation globale | 8) Revision du schéma au moins à tous les 5 ans (art. 54) |
| 9) Revision des priorités à mesure des étapes successives de la réalisation | 9) Possibilité de modification des plans et règlements d'urbanisme (art. 109) |
| 10) Réanalyse plus globale s'il y a des difficultés majeures | 10) Possibilités de modification du schéma (art. 47) |
| 11) Réévaluer les objectifs et les moyens au fur et à mesure de la réalisation | 11) Revision du schéma aux 5 ans (art. 54)
Possibilités de modification des plans et règlements d'urbanisme (art. 109) |
| 12) Formuler les règles pour l'allocation des ressources et du temps à travers les diverses étapes des deux focus | 12) Echéancier de 7 ans pour élaborer le schéma (art. 3) et de 2 ans par la suite pour les plans et règlements d'urbanisme (art. 33)
Ressources municipa. (art.205)
Ressources gouvernem. (art. 244) |

Bien que la procédure d'ETZIONI soit considérée comme une panacée par son concepteur, il demeure que le contenu législatif de la L.A.U. contribue pour une large part à déterminer sa portée réelle au Québec par rapport aux attentes de la planification territoriale.

La non-inclusion du développement

Si le gouvernement a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'un aménagement actif, mobilisateur et orienté sur le développement, il a cependant beaucoup moins affirmé ce désir à partir du projet de Loi de 1976, pour finalement opter par la Loi 125 de 1979 pour une formule de type réglementaire qui évite volontairement d'inclure l'aspect réalisation ou opérationnalisation. Tel que démontré par TELLIER 1982, le gouvernement s'est très peu préoccupé de la planification des équipements. C'est sans doute que dans un système où les décisions sont prises par l'appareil politique et le jeu du marché, il devient fort difficile de prévoir l'exécution d'actions spécifiques.

Selon notre analyse de la procédure théorique et la L.A.U., les étapes no 3, 4, 5, 6 et 7 auraient pu être beaucoup plus orientées sur l'action, notamment en prévoyant des procédés de mobilisation des partenaires, en suggérant des moyens réels pour évaluer les impacts (financiers, sociaux, économiques, politiques, environnementaux,...) des choix et opérations d'aménagement prévus et en obligeant la priorisation des choix.

La non-mobilisation des décideurs

On constate qu'aux étapes no 3 et no 5, la L.A.U. aurait pu prévoir des mécanismes de mobilisation des nombreux partenaires de l'aménagement du territoire afin de les motiver à l'action, de les sensibiliser à la faisabilité de leurs projets et à la nécessité de priorisation selon une vision globale de leur territoire communautaire. Ne pas prévoir de moyens formels pour mobiliser ces décideurs autour des priorités d'aménagement s'avère une faiblesse importante de la L.A.U.

De fait, par sa loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le gouvernement s'est beaucoup préoccupé d'enveloppe (cadre légal) mais peu de développement (opérationnalisation, moyens, faisabilité, actions). Nous avons un cadre légal pour envelopper chaque territoire MRC mais on laisse le développement aux forces naturelles, c'est-à-dire le jeu du marché et de la politique.

Toutefois, les schémas d'aménagement possèdent un statut légal et sont opposables aux tiers, c'est-à-dire que l'on peut légalement faire respecter les orientations et les priorités.

Le Rapport Gendron de 1983 proposa aux MRC de se doter d'une Société de développement pour leur territoire. Cette politique de développement du ministre Gendron indiqua clairement par ailleurs, que c'est par la formule de concertation que les acteurs des MRC devront engendrer le développement.

L'offre de concertation

De fait, en offrant ses vœux de concertation (QUEBEC, 1983), le gouvernement québécois s'en remet aux décideurs² des diverses organisations qui interviennent sur ces territoires. Leur dynamisme naturel devrait leur permettre d'inventer, en collaboration, des moyens d'actions conduisant à exploiter le potentiel de développement des MRC. Le gouvernement a ainsi opté en faveur de la formule de planification interactive (telle que révisée ci-dessus) pour assister la procédure de la L.A.U., c'est-à-dire pour définir des tactiques et exécuter des actions chez les territoires MRC.

La concertation (ou planification interactive) s'avère ainsi au coeur de la problématique de planification territoriale des MRC sans qu'aucune procédure formelle ne soit toutefois prévue. Elle demeure en réalité, une valeur fondamentale largement diffusée et popularisée qui prône l'action collective.

Nous devons alors considérer que la concertation souhaitée à l'échelon MRC, devra émerger spontanément du dialogue et de l'échange d'information entre les décideurs qui, dans un esprit d'apprentissage collectif, inventeront eux-mêmes les moyens de se concerter et de mettre en oeuvre la planification de leur territoire d'appartenance.

² Décideurs : responsables (gérants, directeurs, propriétaires, présidents...) ou représentants des organisations publiques, privées et collectives qui interviennent chez les MRC.

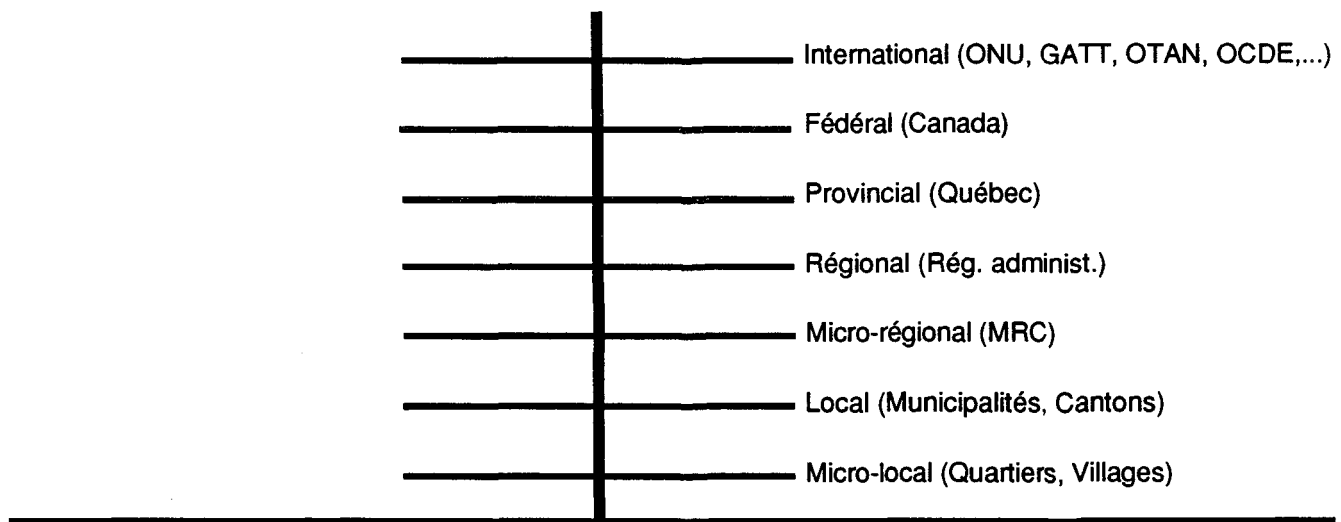
7) L'environnement organisationnel de la planification MRC

Premièrement, il est de toute évidence que les territoires MRC du Québec ne sont pas, dans l'environnement global, le seul échelon institutionnalisé de planification. Cet environnement qualifié de multiples façons, s'avère en synthèse, turbulent, incertain et plus ou moins munificent en facteurs favorables aux activités à caractère économique.

Les échelons

En effet, plusieurs niveaux d'administration publique quadrillent l'environnement global de bas en haut. Ce sont :

7 échelons territoriaux institutionnalisés



A ces différents niveaux territoriaux qui composent et structurent l'environnement, il existe des organisations qui exercent leurs fonctions diverses dans les secteurs et sous-secteurs culturels, sociaux et économiques (domaines d'intervention).

On reconnaît généralement trois (3) grands statuts qui caractérisent ces organisations fonctionnelles : publique, privée et collective.

Les organisations publiques

Les organisations publiques sont de nature gouvernementale. Le degré d'autonomie de ces organisations en termes de pouvoir décisionnel et de capacité financière n'est pas considéré ici. Notre analyse se limite à considérer que des organisations publiques existent à tous les échelons et dans un grand nombre de secteurs et sous-secteurs. D'une façon générale, ces organisations sont à la recherche de ressources, de compétences, d'information et de responsabilités.

Les organisations privées

Les organisations privées représentent tous les types d'entreprises petites, moyennes et grandes dans le système économique, à l'exception des entreprises coopératives. Elles peuvent oeuvrer, par leur production de biens et services sur le marché, dans les différents secteurs et sous-secteurs du primaire, du secondaire, du tertiaire et du quaternaire. D'une façon générale, ces organisations privées sont en quête de ressources, de compétences, d'informations et évidemment, de profits.

Les organisations collectives

Finalement, le groupe des organisations collectives renferme les coopératives, les groupes sociaux (socialité), les groupes d'intérêt (pressions politiques), les unions syndicales et les regroupements de services. Ces organisations sont de façon générale à la recherche de ressources, de compétences, d'informations et de causes communautaires.

Les fonctions exercées

Cherchant leur efficacité administrative et leur autonomie et étant en compétition pour l'obtention d'intrants, la théorie de l'organisation nous enseigne que les diverses organisations fonctionnelles (dites micro-organisations) ont une gestion autocentrée sur leur propre et unique perspective d'appréhension de la réalité à partir de leur domaine spécifique d'interventions et d'actions. Celui-ci est généralement très spécialisé et bien délimité par rapport à la finalité de l'organisation fonctionnelle. Ces finalités ne sont pas nécessairement compatibles à celle de l'organisation générale (macro-organisation) de l'échelon territorial de localisation ainsi que de l'environnement global. Les diverses fonctions exercées définissent de nombreux secteurs et sous-secteurs tels que : agriculture, forêt, mines, culture, santé, éducation, sidérurgie, commerce, services, etc.

Verticalité

Les organisations sont souvent fort bien intégrées verticalement dans leurs activités, avec certaines organisations des autres échelons afin d'exercer la planification sectorielle. C'est-à-dire qu'il existe des structures verticales dans l'environnement global.

Nous faisons notamment référence ici aux réseaux fonctionnels publics entre les diverses agences provinciales, régionales, micro-régionales et locales des ministères, aux réseaux collectifs des unions syndicales locales avec leurs maisons-mères provinciales et aux réseaux fonctionnels des grandes entreprises à multiples succursales.

Horizontalité

Par ailleurs, les organisations fonctionnelles structurent horizontalement l'environnement sur la base de leurs propres assises territoriales délimitées par leur clientèle desservie. Cette structuration se fait par l'entremise des fonctions exercées et aussi par coordination inter-fonctionnelle.

A cet effet, il existe d'une part un ensemble des réseaux activés par des groupes tels que les Chambres de commerce, les Clubs d'affaires, les Comités, etc.. D'autre part, il existe,

à tous les échelons territoriaux, des agences dûment mandatées pour la coordination inter-fonctionnelle, tels que³ l'OCDE, le MEIR (MIST), l'OPDQ, les CAR, CRCI, les Tables régionales des Préfets, Conseils MRC, Conseils municipaux, Conseils de quartier et autres agences qui possèdent un mandat moins formel.

Autonomie / hétéronomie des MRC

Malgré le nombre et l'importance de ses organisations planificatrices, l'échelon territorial MRC n'est évidemment pas complètement autonome dans la planification de son territoire micro-régional.

En effet, chaque échelon territorial possède des organisations fonctionnelles ayant des responsabilités et des juridictions leur permettant d'intervenir chez les territoires MRC. Les modalités d'intégration de ces interventions exogènes, dans la planification territoriale MRC, sont à découvrir et à mettre en oeuvre. La pierre angulaire de cette intégration réside dans la procédure offerte par la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU).

8) Les enjeux de la planification territoriale MRC

Le profil particulier de chaque territoire MRC en fait une entité distincte en considérant notamment sa taille, sa population, ses organisations fonctionnelles, ses municipalités locales membres et leur mode de représentation, son type de mariage rural-urbain, sa dotation en ressources naturelles et construites ainsi que sa situation géographique à l'intérieur du Québec et en Amérique du Nord.

³ Organisation de coopération et de développement économique, le Ministère d'expansion industrielle régionale et ses agences régionales, l'Office de planification et de développement du Québec et ses agences régionales, les Conférences administratives régionales, les Conseils régionaux de concertation et d'interventions

Peu ou pas encore occupées par les organisations fonctionnelles publiques, privées et collectives⁴, les MRC québécoises deviennent dès lors des territoires à occuper, à organiser et à développer en ce sens fonctionnel. Elles offrent ainsi à l'observateur, une problématique de planification territoriale, c'est-à-dire une problématique de mise en oeuvre de nouvelles fonctions et de coordination des diverses fonctions selon une vision globale du territoire MRC.

A cet effet, outre le Conseil MRC qui s'avère le pivot politique de cette vision globale, la planification territoriale à réaliser nous réfère à quatre (4) grands enjeux qui sont soutenus par des théories en Science Régionale :

- 1) organisation et développement communautaire
- 2) aménagement du territoire
- 3) gestion publique de biens et services collectifs
- 4) dynamique économique

Voyons tout de suite ce que représentent globalement ces enjeux et nous reviendrons par la suite pour établir un cadre succinct pour l'analyse de chacun.

L'organisation et le développement communautaire

Premièrement, selon la volonté gouvernementale, le découpage des territoires MRC correspond, plus ou moins, aux "territoires d'appartenance" des Québécois. Selon LACOUR (1983, p. 39), l'appartenance territoriale se décrète en principe, sur la base d'éléments de nature géographique, historique, religieuse, économique, militaire (sécurité), culturelle, linguistique, politique, sociale, etc.

Dans la pratique, en contexte québécois, l'appartenance territoriale se réfère aux petites régions auxquelles les gens s'identifient et qui correspondent à une certaine réalité dans la

⁴ C'est-à-dire que les diverses organisations de nature culturelle, sociale, agricole, forestière, minière, touristique, commerciale, récréative, industrielle, etc., n'utilisent pas les entités MRC comme territoire de gestion (fonctionnel) étant donné la nouveauté de ce référent spatial.

culture populaire. Des symboles d'appartenance tels que la géographie, les ressources naturelles, l'architecture du cadre bâti, les activités économiques, les organisations publiques et collectives communes, etc. furent utilisés pour le découpage des MRC. Toutefois, la tradition politique municipale et intermunicipale ainsi que le critère de proximité (une heure de voiture) entre tous les lieux de la MRC furent des références des plus utiles.

La cohésion territoriale recherchée par le législateur québécois en utilisant les critères d'appartenance vise à exploiter les forces naturelles de l'identité et de la solidarité communautaire. Cette dimension communautaire reliée aux territoires MRC soulève son important potentiel endogène d'organisation et de développement de certaines fonctions collectives et offre dès lors, un important enjeu à la planification territoriale.

L'aménagement du territoire

Selon la L.A.U., cette planification territoriale est d'abord concernée par la confection d'un schéma d'aménagement pour chaque MRC. L'aménagement du territoire devient, après la fonction politique du Conseil, la deuxième fonction exercée au niveau de ces territoires. Nous avons vu ci-dessus, la procédure en "double-focus" offerte par la L.A.U. Une première génération de schémas élaborés sous la responsabilité des Conseils MRC, est actuellement en application en termes de réglementation de l'usage du sol ainsi que de réalisation d'équipements et d'infrastructures d'aménagement.

La gestion publique de biens et services collectifs

Par ailleurs, d'autres documents gouvernementaux (Québec 1978, 1983) stipulent que les territoires MRC devraient être les assises spatiales de certaines fonctions reliées à la gestion publique de biens et services collectifs. Ces fonctions publiques éventuellement territorialisées devraient être en principe, soit totalement nouvelles, soit centralisées à partir des municipalités locales ou encore soit décentralisées, voire déconcentrées de

l'appareil d'Etat central⁵. Ainsi, ce champ du secteur public local offre aussi un enjeu important à la planification territoriale des MRC.

La dynamique économique

Comme quatrième enjeu, les territoires MRC peuvent devenir des aires uniformes et déjà institutionnalisées pour l'application de certaines politiques économiques gouvernementales. C'est le cas notamment des politiques qui visent spécifiquement la régulation locale du marché du travail ainsi que celles liées à la promotion de l'entrepreneuriat. Pour ce faire, on initie, au niveau local ou supra-local, des actions (fonctions) telles que : animation économique, formation, offre d'espace de production, aide aux entreprises, etc.

La plupart des pays occidentaux et de plus en plus de pays en voie de développement orientent des politiques en relation avec cet objectif de dynamiser les espaces locaux et supra-locaux. Au Québec, ces programmes (fédéraux, provinciaux et municipaux) utilisent en plusieurs endroits l'échelon MRC, et interviennent ainsi inévitablement dans sa planification territoriale. La popularité de l'utilisation du cadre local pour dynamiser l'économie donne évidemment des terrains fort intéressants à l'observation et à l'analyse scientifique. Un important corpus théorique offre maintenant des critères de rationalité aux concepteurs de politiques d'intervention.

Les moyens d'action

En tenant compte de ces quatre (4) enjeux importants qui déterminent l'avenir des territoires MRC du Québec, la question de l'extention fonctionnelle et de la planification de toutes ces fonctions se pose de façon fort pertinente. Question qui fut d'ailleurs soulevée à plusieurs reprises par les analystes québécois (FORTIN et PARENT, 1983; GRAVEL et

⁵ Dans le Fédéralisme canadien, l'existence d'autorités locales et de leurs responsabilités relève de la juridiction provinciale. Toutefois, le gouvernement fédéral intervient souvent au niveau local avec des résultats plus ou moins heureux selon les domaines.

ROBITAILLE, 1985; DIONNE, KLEIN et LARRIVEE, 1986; SOKOLOFF 1986, 1989, DESY 1987, PROULX 1987, 1989a, 1989b).

Nous avons vu ci-dessus que la L.A.U. n'a pas prévu l'inclusion des actions (équipements, infrastructures, services) dans la procédure d'aménagement. De plus, très peu de moyens furent explicitement octroyés par la Loi 125, pour l'exercice de fonctions au niveau des territoires MRC.

En effet, la L.A.U. ne prévoit par ailleurs aucunement l'intégration des trois (3) autres enjeux de la planification territoriale. Malgré le potentiel certain des MRC en terme de planification territoriale, l'intégration des quatre (4) grands enjeux, que d'aucuns nomment "le mariage aménagement-développement" n'a pu être inclus dans la législation et ainsi dans la procédure de planification offerte.

Les Conseils MRC demeurent dès lors avec peu de moyens pour exercer des responsabilités reliées à des aspects sociaux, environnementaux, administratifs, culturels ou économiques. Pourtant, les observateurs soulignent que plusieurs fonctions auraient avantage à épouser l'échelon territorial MRC.

Afin de formaliser les moyens d'action utilisés réellement pour réaliser les quatre (4) enjeux de la planification territoriale MRC, nous avons observé en deuxième partie de cet ouvrage, la dynamique engendrée de 1982 (institutionnalisation effective) à 1990.

Conclusion

Nous avons maintenant le cadre d'analyse permettant de visualiser la planification des territoires MRC du Québec : la procédure, l'environnement organisationnel et les quatre (4) enjeux de planification territoriale. Afin de compléter ce cadre pour notre réflexion, nous avons observé et mesuré des indicateurs de la dynamique engendrée de 1982 (institution effective) à 1990 chez les quatre-vingt-quinze (95) territoires. La deuxième partie de cet ouvrage traitera de cette réalité MRC.

Partie II : La dynamique des MRC 1982-1990

9) La réalité de la dynamique territoriale MRC 1982-1990

Malgré le peu de moyens formels pour engendrer et stimuler le développement sous toutes ses formes, les décideurs des organisations qui interviennent chez les territoires MRC du Québec ne sont pas restés inactifs. Une véritable dynamique d'organisation territoriale s'est mise en oeuvre chez chaque espace MRC, quoiqu'à une intensité variable. Les critères qui permettent a priori de faire un tel constat sont nombreux et interreliés :

- l'appartenance territoriale a engendré de la solidarité
- les Conseils MRC sont devenus une tribune d'expression des désirs et besoins fondamentaux de la population
- les élus municipaux ont adopté rapidement la concertation
- les schémas d'aménagement furent élaborés assez rapidement
- la nécessité de gestion publique de biens et services collectifs à cet échelon MRC est apparue clairement
- le dynamisme a émergé spontanément de façon endogène
- le dynamisme fut stimulé par des interventions exogènes, fruits des politiques et programmes gouvernementaux.

Les résultats diffusés

Déjà en 1983, dans une perspective d'analyse à partir du fonctionnement des Conseils et Corporations MRC, une enquête de l'I.N.R.S.-Urbanisation (FORTIN et PARENT 1983) stipulait un ensemble de facteurs permettant de différencier les MRC en sept (7) types

entre le genre participationniste et le genre technocratique. On illustre que près de 50% de celles-ci avait une importante orientation à la participation. Dans une autre étude publiée en 1985, ces mêmes auteurs constatent à l'aide d'un nouvel ensemble d'indicateurs, l'évolution rapide chez les Corporations MRC. Le document met en évidence par ailleurs la grande variété de dynamisme. La participation des citoyens s'avère à cet effet un facteur fort important pour dynamiser les milieux MRC.

L'étude de GRAVEL et ROBITAILLE en 1985 collecte aussi ses données en focalisant sur l'entité politique, c'est-à-dire auprès de quarante-cinq (45) Corporations MRC. Ces auteurs démontrent un désir certain d'extension fonctionnelle qui est exprimé par les Conseils MRC.

A cet effet, on se souvient que les recommandations des deux (2) Comités de travail sur l'avenir des municipalités et des MRC (Rapport PARIZEAU et Rapport LEMIEUX) considèrent d'abord l'importance des élus locaux pour tout aspects reliés à l'extension fonctionnelle aux échelons municipaux et MRC. On reconnaissait de plus l'unicité des territoires MRC, la nécessité de respecter chaque milieu et à ces égards, la difficulté, pour le gouvernement, d'appliquer une politique générale pour les quatre-vingt-quinze MRC.

A partir d'une perspective territoriale d'observation de la réalité des MRC, SOKOLOFF (1989) a soutenu l'hypothèse qu'il existe différents types de dynamisme MRC. L'auteur souligne notamment l'importance de certaines organisations territorialisées qui réalisent l'optimisation de la relation aménagement-développement.

D'autres auteurs ont analysé le phénomène MRC, notamment sur la base d'une analyse néo-marxiste. Le cadre d'analyse formulé apporte certes des éléments fort pertinents pour comprendre certaines dimensions du pouvoir accordé aux MRC. Toutefois, peu de faits induits accrochent l'analyse théorique à la réalité québécoise, notamment peu de données sur l'importance de cette assise territoriale nouvelle pour la dynamique des groupes de pression et pour la desserte de services visant à assurer la productivité et la reproduction de la classe ouvrière.

Finalement, certains documents gouvernementaux, lorsque disponibles, s'avèrent fort utiles pour faire le point sur des aspects spécifiques touchant les territoires MRC.

Cette dynamique territoriale MRC s'avère évidente pour tous les observateurs, selon diverses perspectives d'analyse de cette scène micro-régionale au Québec. Cependant, comme toute dynamique culturelle, sociale et économique, elle n'est pas égale dans l'espace, c'est-à-dire qu'il existe d'importantes disparités d'un territoire MRC à un autre.

Notre perspective d'observation

Notre perspective d'observation de la réalité MRC s'avère quelque peu différente des scientifiques qui se sont penchés jusqu'à maintenant sur l'analyse de la dynamique des MRC. Notre approche est pluraliste dans la mesure où nous considérons que le pouvoir d'action chez les territoires MRC est éclaté, fragmenté et dispersé entre différentes organisations publiques, privées et collectives.

Dans cette perspective, le Conseil MRC et sa corporation n'est qu'une organisation publique parmi d'autres, bien qu'elle soit fort importante étant donné son imputabilité soutenue par le jeu de la démocratie. De fait, on considère tout l'environnement organisationnel à l'échelon territorial MRC, dans tous les secteurs, dans tous ses sous-territoires et dans toutes les formes organisationnelles. On cherche finalement à observer, mesurer et modéliser la "culture planificatrice" des quatre-vingt-quinze (95) territoires d'appartenance MRC en relation avec les quatre (4) enjeux de planification territoriale énoncés ci-dessus, soit l'organisation et le développement communautaire, l'aménagement du territoire, la gestion publique de biens et services ainsi que la régulation du marché du travail. Nous désirons de fait, formaliser la planification interactive des territoires MRC qui s'effectue par le biais de la concertation entre les décideurs(euses) des organisations.

A cet effet, nous avons mesuré le dynamisme chez les territoires MRC en considérant la création des nouvelles organisations productives sous toutes les formes possibles. La validité d'un tel indice s'avère largement reconnue par la communauté scientifique depuis les travaux de MEIER (1974). Car toute nouvelle organisation, quels que soient sa nature (publique, privée ou collective) et son secteur (mines, agriculture, textile, loisirs, culture, etc) génère de nouveaux salaires, de nouveaux besoins, de nouveaux intérêts, de nouveaux investissements, de nouvelles transactions, etc. qui dynamisent inévitablement le développement du territoire immédiat où elle sied.

Aspects communautaires

Au niveau socio-culturel, les nouveaux espaces MRC ont permis l'émergence de nouvelles solidarités communautaires sur la base du sentiment d'identité et d'appartenance. Après leur découpage, les territoires MRC apparaissaient comme de nouveaux espaces communautaires non-occupés et offraient de nouveaux référents collectifs mobilisateurs pour les nouvelles causes. De nouveaux regroupements informels et formels sont devenus possible grâce à l'apparition d'une clientèle maintenant adéquate. Pour cette nouvelle dynamique communautaire, les Conseils MRC offrent une nouvelle tribune pour l'expression des intérêts et intentions.

Aspects aménagement du territoire

Au niveau de l'aménagement, la confection des schémas a offert non seulement un cadre légal d'utilisation du sol à faire respecter mais aussi un portrait global des potentialités et contraintes d'aménagement ainsi qu'une banque de projets d'équipements et d'infrastructures à réaliser. En effet, de nombreux projets sont déjà réalisés ou en cours. De fait, la majorité des projets exécutés dans le cadre des Conférences Socio-Economiques régionales et du Fonds de Développement Régional sont des dossiers issus des schémas d'aménagement.

Aspects gestion publique

Au niveau administratif, les espaces MRC deviennent lentement des territoires de gestion publique de biens et services collectifs selon trois (3) grandes forces organisationnelles.

Premièrement, la Corporation MRC cherche généralement, selon un processus bureaucratique de croissance interne fort connu, à extentionner sa régie interne par la prise en charge de nouvelles responsabilités vis-à-vis des fonctions à exercer. Elle le fait notamment par l'entremise de l'intégration territoriale de certaines fonctions municipales.

Deuxièmement, les territoires MRC offrent une assise spatiale uniforme et reconnue pour établir la clientèle de certaines agences publiques déconcentrées / décentralisées.

Troisièmement, étant donné l'évolution continue de la société québécoise, de nouvelles organisations fonctionnelles émergent autour de nouveaux besoins et, dans de nombreux cas, s'identifient à la clientèle des territoires MRC.

Aspects économiques

Au niveau économique, les territoires MRC apparaissent comme des assises spatiales pertinentes pour les initiatives d'organisation de l'économie territoriale autour de nouveaux objectifs collectifs tels que l'animation économique, l'incubation industrielle, le développement rural, la formation des travailleurs, l'aide aux entreprises, etc. dont le but s'avère finalement la dynamique économique locale.

Premièrement, les territoires MRC offrent souvent des assises spatiales pertinentes pour les politiques d'interventions fédérales et provinciales visant la régulation du marché locale du travail. Deuxièmement, plusieurs territoires MRC offrent un ensemble de conditions propices à la naissance et la croissance d'entreprises privées, notamment en termes de localisation de grandes entreprises, de modernisation de processus de production et de fertilisation de petites et moyennes entreprises (PME).

Nos indicateurs

Sept (7) indicateurs compilés à partir des nouvelles organisations publiques, privées et collectives nous permettent de composer un indice de dynamisme territorial pour chaque MRC du Québec.

Indicateur 1 : Ecart-type⁶ d'un indicateur brut qui représente la création de nouvelles organisations collectives⁷ (groupes sociaux, groupes d'intérêt, services communautaires, syndicats, coopératives) divisé par la population en milliers.

Indicateur 2 : Ecart-type d'un indicateur brut qui représente la spatialisation d'organisations publiques⁸ déjà existantes dans le milieu (C.L.S.C., Travail Québec, Travail Canada, Comm. Scolaires).

Indicateur 3 : Ecart-type d'un indicateur brut qui représente la création d'organisations formelles et informelles d'animation économique⁹ (Corporation de Développement, Motel Industriel, Agent de Développement Rural, Comité Local pour l'Emploi, Comité d'Aide au Développement des Collectivités, Centre d'Aide à l'Entreprise, Comités sans suivi, Comités avec suivi).

Indicateur 4 : Ecart-type d'un indicateur brut qui représente la création de nouveaux services publics¹⁰ (Loisirs, Culture, Evaluation foncière, Tourisme...).

Indicateur 5 : Ecart-type d'un indicateur brut qui représente l'implantation (ou le départ) de grandes entreprises¹¹.

Indicateur 6 : Ecart-type d'un indicateur brut qui représente la création de services privés à l'entreprise¹² divisé par la population en milliers.

Indicateur 7 : Ecart-type d'un indicateur brut qui représente la création de PME¹³, divisé par la population en milliers.

⁶ Nous utilisons l'écart-type afin d'obtenir une base de comparabilité entre les divers indicateurs utilisés.

⁷ Compilation à partir des données du Fichier des Entreprises du Québec

⁸ Compilation de l'auteur à partir de documents officiels du gouvernement

⁹ Compilation de l'auteur à partir de documents officiels et d'une enquête effectuée en 1988.

¹⁰ Compilation de l'auteur à partir d'une enquête effectuée en 1991.

¹¹ Compilation à partir des données du Fichier des Entreprises du Québec

¹² Compilation à partir des données du Fichier des Entreprises du Québec.

¹³ Compilation à partir des données du Fichier des Entreprises du Québec.

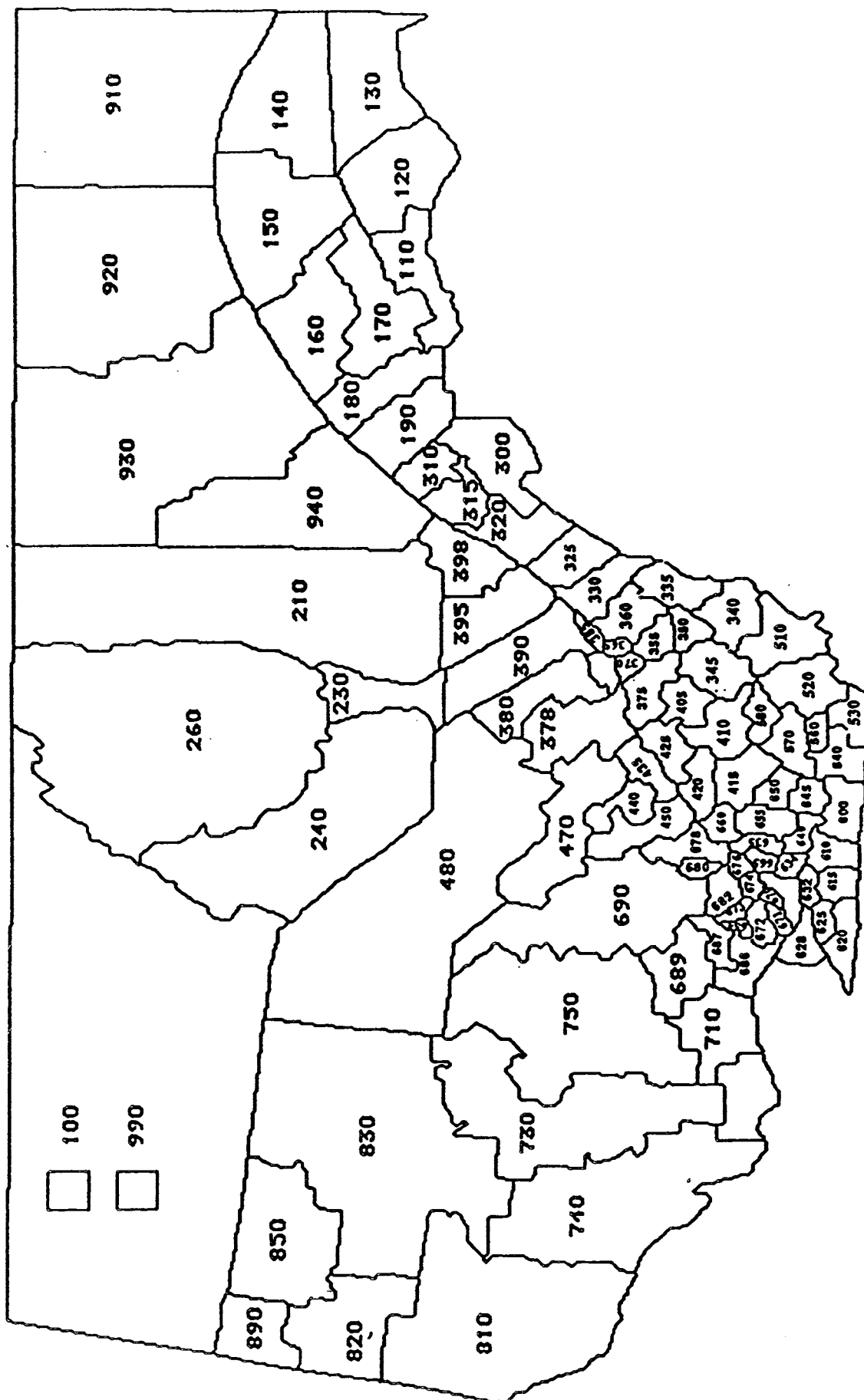
Indice de dynamisme territorial des MRC

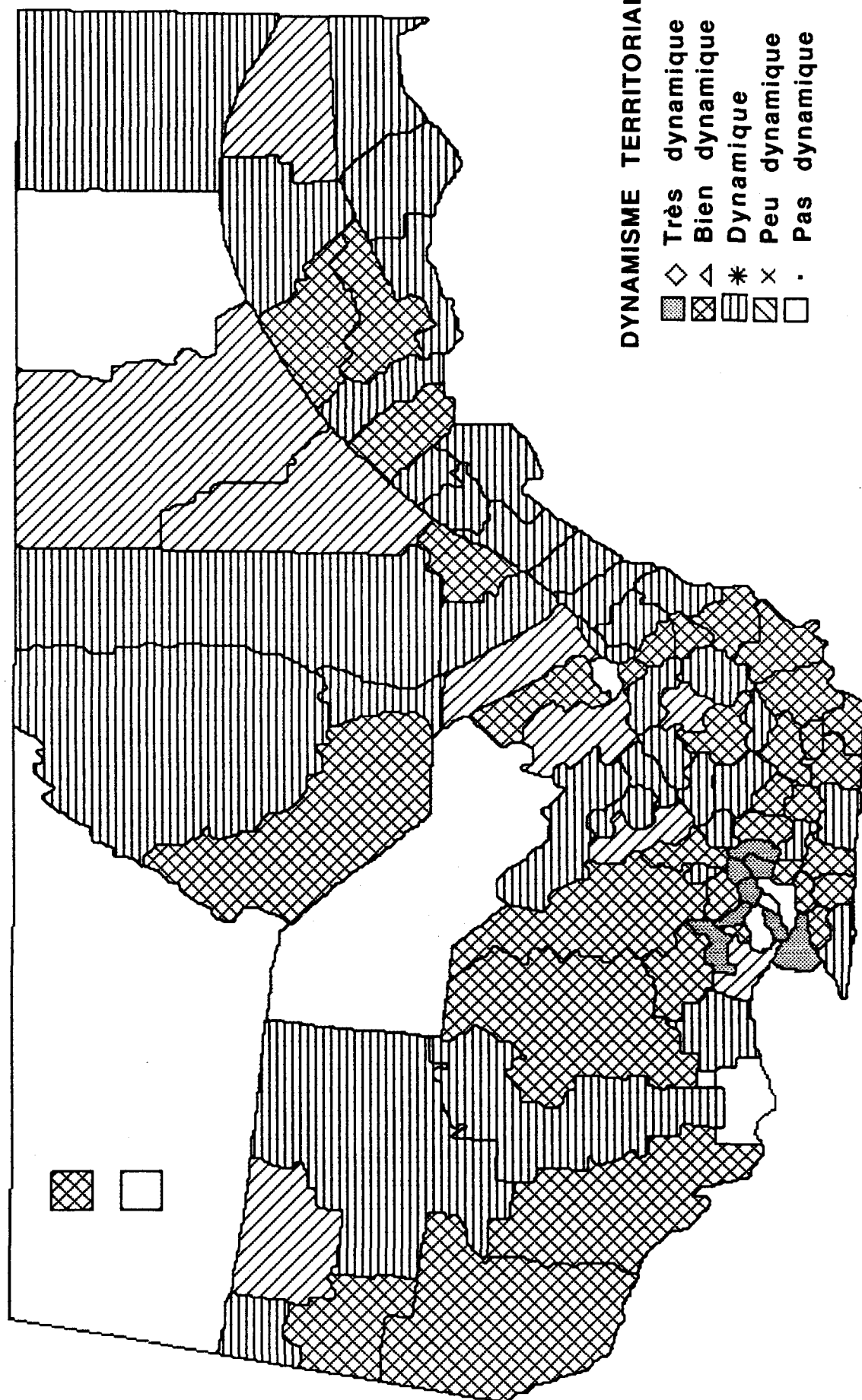
MRC	indicateur	indicateur	indicateur	indicateur	indicateur	indicateur	indicateur	dynamisme territorial
	1	2	3	4	5	6	7	
100	0,23	1,63	2,34	-0,52	-0,29	-0,77	1,5	4,12
110	0,16	-0,37	-1,66	0,48	-0,29	-1,88	-1,86	-5,00
120	0,34	-1,37	1,34	-1,52	-0,29	-1,28	-2,65	-5,43
130	0,6	0,63	-0,66	4,48	-0,29	-1,6	-3,42	-0,20
140	0,04	-0,37	1,34	-1,52	-0,29	-1,47	-2,99	-5,20
150	0,33	1,63	0,84	2,48	-0,29	-1,47	-4,65	-1,13
160	-0,01	1,63	7,34	6,48	-0,29	-0,84	-2,52	11,79
170	0,22	0,63	4,34	9,48	-0,29	-0,68	-2	11,7
180	-0,14	0,63	3,84	-0,52	-0,29	-1,22	-3,49	-1,19
190	0,17	1,63	2,84	-1,52	0,71	0,94	0,58	5,35
210	-0,31	-1,37	2,34	-2,52	0,71	0,66	-1,3	-1,79
230	-0,02	0,63	2,34	1,48	-0,29	-0,22	-1,89	2,03
240	0,71	0,63	2,84	2,48	0,71	-0,2	-0,9	6,27
260	0,3	0,63	2,34	-1,52	-0,29	-1,01	-2,21	-1,76
300	0,33	-1,37	4,84	0,48	-0,29	-1,66	-4,29	-1,90
310	0,5	0,63	4,34	-1,52	-0,29	-0,56	-3,04	0,00
315	0,36	0,63	0,34	-2,52	-0,29	-0,46	-1,57	-3,81
320	-1,18	1,63	4,84	3,48	-0,29	-1,9	-7,53	-0,85
325	-0,45	-1,37	3,34	1,48	-0,29	-0,99	-2,23	-0,81
330	-0,01	-0,37	4,34	-1,52	-0,29	-0,65	-1,7	-0,2
335	-0,08	-0,37	1,84	7,48	-0,29	-1,55	-3,44	3,50
340	0,15	0,63	1,84	0,48	-0,29	-0,39	0,63	3,06
345	0,17	-1,37	1,34	0,48	2,71	-0,94	-2,82	-0,43
350	-0,17	-1,37	3,84	-0,52	-0,29	-0,46	0,16	1,10
355	-0,14	-0,37	-0,16	0,48	-0,29	-0,64	1,85	0,73
360	-0,28	-0,37	1,84	-0,52	-0,29	-0,97	-1,14	-1,73
365	-0,06	-0,37	-2,66	-1,52	1,71	0,36	-0,57	-3,11
370	-0,41	-0,37	-1,16	0,48	-0,29	3,19	3,33	4,77
375	0,51	0,63	1,34	-4,52	-0,29	-0,94	-0,09	-3,36
378	0,19	-0,37	0,34	-2,52	-0,29	-0,77	-3,19	-6,81
380	0,2	-2,37	-3,66	0,48	-0,29	2,54	1,23	-1,87
385	0,98	-2,37	-3,66	-0,52	-0,29	1,21	0,88	-3,77
390	-0,35	-0,37	-3,66	0,48	-0,29	-0,24	-3,29	-7,72
395	-0,26	-0,37	-1,66	2,48	-0,29	-0,33	-2,03	-2,46
398	0,3	-0,37	-2,66	5,48	-0,29	-0,92	-1,35	0,10
405	-0,26	0,63	-2,66	-3,52	-0,29	-1,24	-1,53	-6,87
410	0,01	0,63	-1,66	-0,52	1,71	0,11	2,08	2,36
415	-0,07	1,63	-2,66	-2,52	-0,29	0,44	1,31	-2,10
420	-0,29	-0,37	0,34	-0,52	-0,29	-1,06	-0,97	-3,10
425	0,95	1,63	0,34	-0,52	-0,29	-0,81	-0,66	0,64
435	-0,05	-1,37	-3,66	-2,52	0,71	1,01	-0,66	-6,54
440	-0,44	-0,37	1,34	-0,52	1,71	-0,15	-3,05	-1,48
450	-0,25	1,63	1,34	-3,52	-0,29	-1,06	-2,39	-4,54
470	0,49	0,63	-0,66	3,48	-0,29	-0,92	-2,44	0,29
480		0,63	1,34	-0,52	-0,29	-1,9	-7,46	-6,2
510	-0,05	1,63	4,34	1,48	-0,29	-1,15	-0,59	5,37
520	0,74	1,63	3,34	3,48	-0,29	-0,78	-0,66	7,48
530	0,21	0,63	4,84	0,48	-0,29	-1,17	0,73	5,43
540	-0,06	0,63	-0,66	1,48	-0,29	0,35	1,71	3,10
560	0,55	-2,37	-2,66	-4,52	2,71	3,03	3,41	0,15
570	0,06	0,63	-0,66	0,48	-0,29	-0,41	-0,45	-0,64
580	0,75	1,63	4,84	-1,52	-0,29	-1,02	-3,82	0,57
600	-0,51	-0,37	-3,16	1,48	-0,29	0,41	0,29	-2,15
610	-0,68	-1,37	-2,66	-0,52	0,71	0,95	2,78	-0,79
615	-0,04	-0,37	-3,66	1,48	-0,29	0,08	2,36	-0,44
620	-0,2	0,63	-3,66	-0,52	-0,29	-1,02	-1,15	-6,21
625	0,28	-0,37	-3,66	-1,52	-0,29	0,52	2,28	-2,70
628	-0,58	0,63	-0,16	3,48	-0,29	2,03	4,17	9,28
632	-0,5	-1,37	-1,66	-3,52	-0,29	2,52	2,8	-2,02
634	-0,47	-1,37	-2,66	-1,52	3,71	3,72	4,53	5,94
635	-0,53	-1,37	1,34	-3,52	-0,29	3,74	5,31	4,68
640	-0,22	-2,37	-2,66	-0,52	-0,29	-0,33	2,48	-3,91
645	-0,35	-0,37	-2,66	-1,52	0,71	1,11	3,3	0,22
650	-0,75	-1,37	0,34	-0,52	-0,29	-0,71	2,19	-1,11
655	-0,46	-1,37	-1,66	0,48	-0,29	0,65	2,22	-0,43
660	-0,54	-0,37	-1,16	-2,52	-0,29	-0,15	-0,85	-5,88
665	-0,44	-1,37	-1,16	0,48	-0,29	3,54	5,92	6,08
670		-2,37	-2,66					-6,03
671	-0,22	-0,37	2,84	-2,52	-0,29	2,09	5,93	7,40
672		-2,37	-3,66	-4,52	-0,29	-1,9		-12,74
673	-0,45	-0,37	-0,16	-4,52	-0,29	3,16	6,72	4,00
674	-0,63	1,63	-1,66	0,48	-0,29	2,43	7,3	9,20
676	-0,47	1,63	-0,66	-3,52	0,71	2,46	6,22	6,37
678	0,04	0,63	1,34	2,48	-0,29	-0,09	1,99	8,1
680	0,42	-0,37	-3,66	-0,52	-0,29	0,86	1,15	-2,41
682	-0,14	-0,37	-2,66	-1,52	-0,29	-0,12	3,59	-1,51
684	-0,19	0,63	-2,66	-2,52	-0,29	1,9	3,78	0,68
686	-0,39	-0,37	-3,66	-2,52	-0,29	-0,67	-1,47	-9,37
687	-0,23	-1,37	-2,16	-3,52	-0,29	3,73	12,27	8,43
689	1	-0,37	-1,16	-0,52	-0,29	0,38	3,97	3,01
690	0,59	-0,37	-1,66	2,48	-0,29	-0,28	2,91	3,38
710	0,67	0,63	1,84	-4,52	-0,29	-0,32	0,81	-1,18
730	0,69	0,63	0,34	0,48	-0,29	-0,57	-1,67	-0,39
740	0,4	0,63	4,34	-1,52	-0,29	-0,95	-0,66	1,96
750	0,24	1,63	1,34	2,48	0,71	-1,12	-0,34	4,94
810	1,09	0,63	0,34	6,48	-0,29	-1,49	-0,91	5,85
820	-0,61	0,63	0,84	5,48	-0,29	0,13	-1,69	4,49
830	0,1	0,63	1,34	-1,52	-0,29	1,36	1,34	2,90
850	-0,82	1,63	0,34	3,48	-0,29	-1,74	-5,31	-2,71
890	-0,21	1,63	-0,66	-0,52	-0,29	-1,25	-0,99	-2,29
910	1,02	0,63	-3,66	0,48	-0,29	-2,06	0,2	-3,88
920	0,04	-1,37	-1,66	-4,52	0,71	-1,27	-6,37	-14,44
930	-0,11	0,63	-1,66	-0,52	0,71	-0,85	-4,53	-6,33
940	0,83	-0,37	-1,66	-1,52	-0,29	-1,63	-3,22	-7,80
990	-1,78	0,63	-3,66	-4,52	-0,29	-1,6	-9,39	-20,81

Nos compilations nous permettent d'avancer qu'il existe un très bon dynamisme organisationnel chez les territoires MRC, notamment en termes de fonctions (publiques, semi-publiques ou collectives) qui utilisent maintenant (en janvier 1991), dans leur gestion ou intervention, exactement le territoire MRC ou la grande majorité des municipalités-membres :

- Travail Québec	74 %	des MRC	
- Centre de main-d'oeuvre Canada	35 %	"	"
- Commission scolaire	45.7 %	"	"
- Conseils Locaux de Services Comm.	85 %	"	"
- Evaluation foncière	87.9 %	"	"
- Gestion des déchets	45.0 %	"	"
- Voirie tertiaire	5.5 %	"	"
- Sports et loisirs	6.5 %	"	"
- Tourisme	45.5 %	"	"
- Culture	20.8 %	"	"
- Environnement	31.8 %	"	"
- Agriculture	9.9 %	"	"
- Forêts	14.3 %	"	"
- Mines	3.3 %	"	"
- Pêches	4.4 %	"	"
- Commerce	39.6 %	"	"
- Industriel	45.0 %	"	"
- Transport en commun	0 %	"	"
- Comité d'Aide au Dével. Collectivités	42 %	"	"
- Corporation de développement	39 %	"	"
- CLE (sous réserve)	34 %	"	"
- Motel industriel	19 %	"	"
- Autres services communs	50.5 %	"	"

CARTE DES MRC





Inégalité du dynamisme territorial

On constate par ailleurs que ce dynamisme territorial est fort variable d'une MRC à une autre. Nous avons classifié cette variabilité en cinq (5) catégories de MRC qualifiées de très dynamiques à pas dynamiques du tout. La représentation cartographique de ces catégories nous permet de visualiser ces inégalités inter-MRC de dynamisme territorial à travers le Québec.

Causes classiques du dynamisme inégal

Ce constat soulève la question du pourquoi le dynamisme territorial est-il différent d'une MRC à une autre. Quels sont les facteurs qui participent à dynamiser ces territoires en termes de création d'organisations fonctionnelles de diverses natures ?

La recherche en Economie Régionale a permis de formaliser quelques grands facteurs maintenant devenus classiques :

- dotation en ressources naturelles, construites, humaines.....
- distance des matières premières, des marchés, des pôles,
- implantation d'une grande entreprise
- concentrations d'activités, industries, tertiaire moteur,
- formation de grappes d'activités par la densité de l'échange de biens et services

Causes encore mal connues du dynamisme

La recherche actuelle focalise sur d'autres facteurs plus humains, plus culturels et aussi plus difficilement mesurables :

- la qualité de la main-d'oeuvre (compétences)
- le climat social
- l'animation socio-économique
- le partenariat
- la culture entrepreneuriale
- les flux d'information

38) importance de l'information dans la dynamique de naissance/croissance des organisations.

Bien que les facteurs classiques soient assurément importants, les indicateurs que nous avons utilisés, mettent clairement en évidence que le dynamisme territorial MRC, en termes de création de nouvelles organisations, dépend pour beaucoup des acteurs du milieu, donc de ces nouveaux facteurs plus humains et encore scientifiquement mal connus.

Etant donné le rôle primordial de l'information dans la dynamique contemporaine de naissances et de croissance des organisations, nous avons opté de focaliser sur ce facteur.

Le facteur information

L'objet de notre recherche est dès lors concerné par le rôle des flux d'information dans la planification et la dynamique territoriale au niveau des entités spatiales supra-locales, micro-régionales. Dans le cadre des MRC du Québec, nos résultats ont déjà démontré l'important lien entre certains flux d'information qui circulent chez les décideurs de la planification territoriale et la création d'organisations (PROULX, 1991a). Un modèle explicatif du fonctionnement et du rôle de ces flux d'information utilitaire fut par ailleurs élaboré (PROULX, 1990, 1991b, 1991c).

Pour le bénéfice de notre étude sur le lien entre aménagement et développement dans la réalité de la dynamique territoriale des MRC, nous allons décrire le fonctionnement de réseaux utilitaires qui servent la planification et la dynamique territoriales.

10) L'activation de réseaux territoriaux MRC

Dans le langage scientifique ou parascientifique courant, le terme "réseau" sert généralement à désigner un ensemble de lignes entrelacées reliant différents points dits noeuds. Appliqué aux flux d'information qui servent la planification des territoires MRC, le réseau signifie "un ensemble de voies relationnelles qui sont aptes à faire circuler des substances entre les décideurs (représentants, Présidents, Gérants, Directeurs Généraux, Secrétaires, mandataires, etc.) des organisations considérés comme noeuds". Il ne s'agit dès lors pas des flux comme tels mais bien de possibilités (potentiel, contacts établis,

habitudes, etc.) de les activer éventuellement. D'où la distinction qui doit être faite au niveau sémantique entre activité résillière (networking) et réseau (network), c'est-à-dire entre l'activation des flux de substances informationnelles et la structure conçue à terme, par la densité interactionnelle.

La recherche disparate qui existe sur le phénomène RAR (réseau et activité résillière) servant les flux d'information, a fait l'objet de nombreux efforts de synthèse depuis le milieu des années 1970 (PROULX, 1988). Cette littérature a permis la précision d'un vocabulaire de plus en plus uniforme, la définition et la mise au point d'un code sémantique reconnu, le cumul de faits vérifiés, la classification des nombreux modèles, l'amorce de quelques théories et même la déduction d'un nouveau paradigme. Notre intérêt pour ce concept de réseau réside dans sa qualité d'instrument de mesure et de formalisation de la réalité de la circulation de l'information nécessaire à la planification territoriale.

Outre les voies relationnelles et les noeuds, trois (3) attributs doivent être distingués chez les réseaux d'information et leur activité résillière. Ils possèdent des procédés d'interaction (téléphone, poste, télématique, relais...) pour s'activer, des substances transitées (amitié, conseils, normes, ordres, traites, avis, documents, statistiques, monnaie, ...) par cette activation, ainsi que des propriétés relationnelles (densité, connectivité, endogénéité, transitivité, centralité...) qualifiant et quantifiant leur dynamique.

Dans notre étude sur la planification territoriale des MRC du Québec l'activité résillière et les réseaux à observer s'inscrivent, tel un ensemble d'acteurs (décideurs des organisations) en interaction dans le but de planifier leur territoire. Nos observations exploratoires nous ont permis de considérer au préalable sept (7) grandes catégories de substances informationnelles qui servent la planification territoriale. Ce sont l'information naïve, descriptive, d'orientation, impulsive, normative, effective et exécutive¹⁴.

¹⁴ Naïve : protocole, politesses, socio-affectivité, solidarité...

descriptive : données quantitatives et qualitatives sur le portrait du territoire.

d'orientation : ciblage d'objectifs, stratégies, axes de développement....

impulsive : besoins et désirs fondamentaux exprimés comme volonté d'agir.

normative : lois, règles, décrets, normes, critères d'accès aux programmes...

effective : propositions d'action, dossiers, projets, devis, pro-formas...

Trois grandes catégories de réseaux d'information

Dans la littérature scientifique concernée par de tels réseaux formalisés, on distingue clairement trois (3) grandes catégories : les réseaux naturels, utilitaires et fonctionnels.

Principales caractéristiques de classification

Naturels	Utilitaires	Fonctionnels
-voies relat. spontanées	-voies relat. privilégiées	-voies relat. officielles
-socialités	-utilités	-formalités
-sociogramme	-utilitogramme	-organigramme
-informel	-formalisant	-formel
-anarchique	-hétérarchique	-hiérarchique
-circul. libre de inform.	-sélection de l'information	-circul. limitée de l'inform.
-tous azimuts	-objectifs tacites	-objectifs précisés
-affinités/ socio-affect.	-tâches à effectuer	-fonctions à exécuter
-horizontalité	-transversalité	-verticalité
-acteurs sans rôle	-rôles flexibles	-rôles de l'acteur fixés
-décisions collectives	-groupes ad hoc décident	-noyau dirigeant qui décide
-spontanéité	-conscience globale	-rationalité d'intérêt
-relations socio-affect.	-relations en définition	-relations structurées
-acteur sans position	-positions relatives	-acteur à position fixée
-personnalités détermin.	-rôles déterminants	-statuts déterminants
-interaction sociale	-interaction utilitaire	-interaction routinière

A l'intérieur de chaque grande catégorie, il existe manifestement de nombreuses sous-catégories identifiables sur la base des mobiles à l'interaction et des substances transitées.

exécutive : mise en oeuvre d'un projet, financement, cellule décisionnelle...

La recherche empirique a permis de formaliser de nombreux modèles¹⁵ de ces catégories de réseaux et d'activité résillière. Le tableau no 2 nous illustre les principales caractéristiques de classification de ces trois (3) catégories.

Les réseaux naturels

Connus depuis COOLEY (1903), mesurés depuis MORENO (1934), les réseaux naturels (primaires, sociaux) émergent spontanément de la socialité inhérente à l'être humain. Ils forment la trame de base de la société en représentant la première forme de regroupements d'individus autour d'affinités, de socio-affectivités, de liens familiaux, d'amitié, de mobiles idéologiques, de collégialités, d'appartenance culturelle, etc.

Les statistiques brutes n'en connaissent absolument rien. Néanmoins, ils sont identifiables sur la base de la présence d'une certaine densité interactionnelle dans les relations humaines. Un grand nombre de recherches empiriques sur la base de vastes enquêtes, ont mesuré des propriétés relationnelles et illustré leur présence à l'aide de sociogrammes.

Dans le cadre du désengagement actuel de l'Etat dans la gestion de services collectifs, plusieurs sociologues se sont notamment dévoués, ces dernières années, à démontrer le rôle potentiel et effectif des réseaux naturels (primaires, sociaux) pour prendre la relève des organisations publiques débordées (BRODEUR et ROUSSEAU, 1984).

Notons que les organisations collectives formelles (groupes sociaux, groupes d'intérêt, syndicats, services communautaires, coopératives) apparaissent souvent tel l'aboutissement institutionnel et formel de ces relations informelles et souvent anarchiques que l'on nomme réseaux naturels.

Pour ces réseaux, la proximité joue un rôle important mais non exclusif. En effet, la littérature nous enseigne qu'ils sont largement ancrés au niveau local. Cependant, la mobilité des individus acquise ces dernières décennies ainsi que l'efficacité actuelle des

¹⁵ Chaque modèle de réseaux peut servir une cause particulière et décrire des phénomènes spécifiques selon les objectifs définis de l'étude et les possibilités d'obtention des données empiriques.

moyens de communication à distance offrent aux réseaux naturels un potentiel inédit d'extention et de fluidité. Néanmoins, on s'entend sur le fait que les opportunités de contacts spontanés et de socio-affectivité naturelle pour les individus se produisent en grande partie au niveau de l'espace vécu quotidiennement. Les relais naturels sont : coins de rues, restaurants, bars, locaux communautaires, centres d'achats, centres sportifs, centres culturels, parcs, terrains de golf ou de tennis, etc.

Chez les MRC du Québec, nous avons vu que la création de ces territoires sur la base du sentiment d'appartenance favorisait, en principe, de nouvelles affinités communautaires et de nouvelles solidarités collectives. En effet, l'institutionnalisation de ces territoires supra-locaux offre de nouveaux géo-symboles qui favorisent la cohésion sociale autour d'enjeux collectifs. Pour l'individu, un nouveau champ de possibles apparaît à l'exploration sociale. Son potentiel de contacts s'élargit et lui offre à la fois plus d'opportunités d'interaction et plus de possibilités de sélection de celles-ci selon ses affinités. Du coup, apparaissent de nouvelles clientèles de contacts et d'interaction, grâce à ce nouveau référent spatial à l'échelon supra-local.

On comprend dès lors que de nouveaux mobiles collectifs émergent de ce nouveau contexte social provoqué au Québec par l'application de la L.A.U. Du moins, il y a en principe, quelques incitatifs qui stimulent la dynamique sociale. Certaines catégories de socialités accueillent de nouveaux acteurs qui permettent l'extention de l'activité résillière naturelle. Chez certaines socialités, ces flux peuvent conduire à la structuration formelle d'un nouveau réseau qui souvent se formalise (identification, liste des membres, constitution d'un Conseil, nomination d'un responsable, établissement d'une régie interne, etc.) pour plus de visibilité, de crédibilité et d'opportunités de ressources. De plus, certains réseaux naturels existants se voient offrir, de leur côté, des nouvelles possibilités de transivité. D'autres réseaux, par ailleurs, s'épuisent et disparaissent.

Cette nouvelle dynamique mentionnée chez les réseaux naturels, qui fut déclenchée par l'institutionnalisation des territoires MRC s'avère fort difficile à observer et surtout à mesurer. A cet effet, le nombre d'organisations collectives qui s'identifient désormais (par leur dénomination, le recrutement de clientèle et l'extention spatiale de leurs services) à ces nouvelles petites régions pourrait offrir la base à un indicateur privilégié qui illustrerait une partie de cette activité résillière naturelle.

Pour notre échantillon concerné, soit les décideurs, nos observations nous permettent de considérer que l'activité résillière naturelle déployée entre eux s'est intensifiée grâce aux nouveaux mobiles à l'interaction qui émergent spontanément lors de leurs activités sociales, sportives, culturelles, de loisirs, de formation, de tourisme, de plein air, etc. L'ajout de clientèle ou la possibilité de son morcellement occasionnés par la formation des territoires MRC ont joué en faveur de ces nouveaux mobiles d'interaction qui génèrent des relais¹⁶ naturels.

L'effet de la nouvelle territorialité s'est manifesté par certains désirs collectifs de prise de possession du territoire sur des thèmes particuliers reliés à la socialité des décideurs. Nous n'avons malheureusement aucun indicateur valable scientifiquement pour illustrer le foisonnement de cette activité résillière naturelle chez les quatre-vingt-quinze (95) territoires MRC.

Cependant, nos observations nous permettent d'avancer que cette activité résillière naturelle qui se déploie chez les MRC apporte certains effets fort pertinents pour la planification territoriale :

- émission et réception d'information naïve
- transitivité d'information descriptive
- accroissement du nombre de décideurs appartenant au territoire
- émission d'information impulsive
- quête d'information signifiante pour les décideurs

Ainsi, par leur socialité, les décideurs publics, privés ou collectifs chez les MRC forment à terme des réseaux naturels qui les sensibilisent aux opportunités de quête d'information signifiante dans le cadre de leur fonction respective, tout en leur permettant d'exprimer leurs volontés d'agir (information impulsive).

¹⁶ Les relais naturels sont fort nombreux, du simple coin de rue jusqu'au Congrès annuel de la Chambre de commerce en passant par le local communautaire des organisations collectives et par le restaurant de quartier.

Les réseaux fonctionnels

Les réseaux fonctionnels sont ceux qui permettent l'intégration des diverses organisations selon des objectifs précisés en y imposant une structure de relations. Réseaux largement développés par les procédures traditionnelles de planification et de gestion, les ressources financières, les normes, les données précises, les ordres, les factures, etc. sont leurs principales substances transitées. Puisqu'ils servent l'accomplissement des tâches et fonctions selon l'ordre requis, ils apparaissent comme l'ossature formelle de fonctionnement de multiples unités intégrées d'un système¹⁷. Dans la littérature, ils sont souvent qualifiés de formels, de secondaires, de verticaux, de stratégiques, etc.

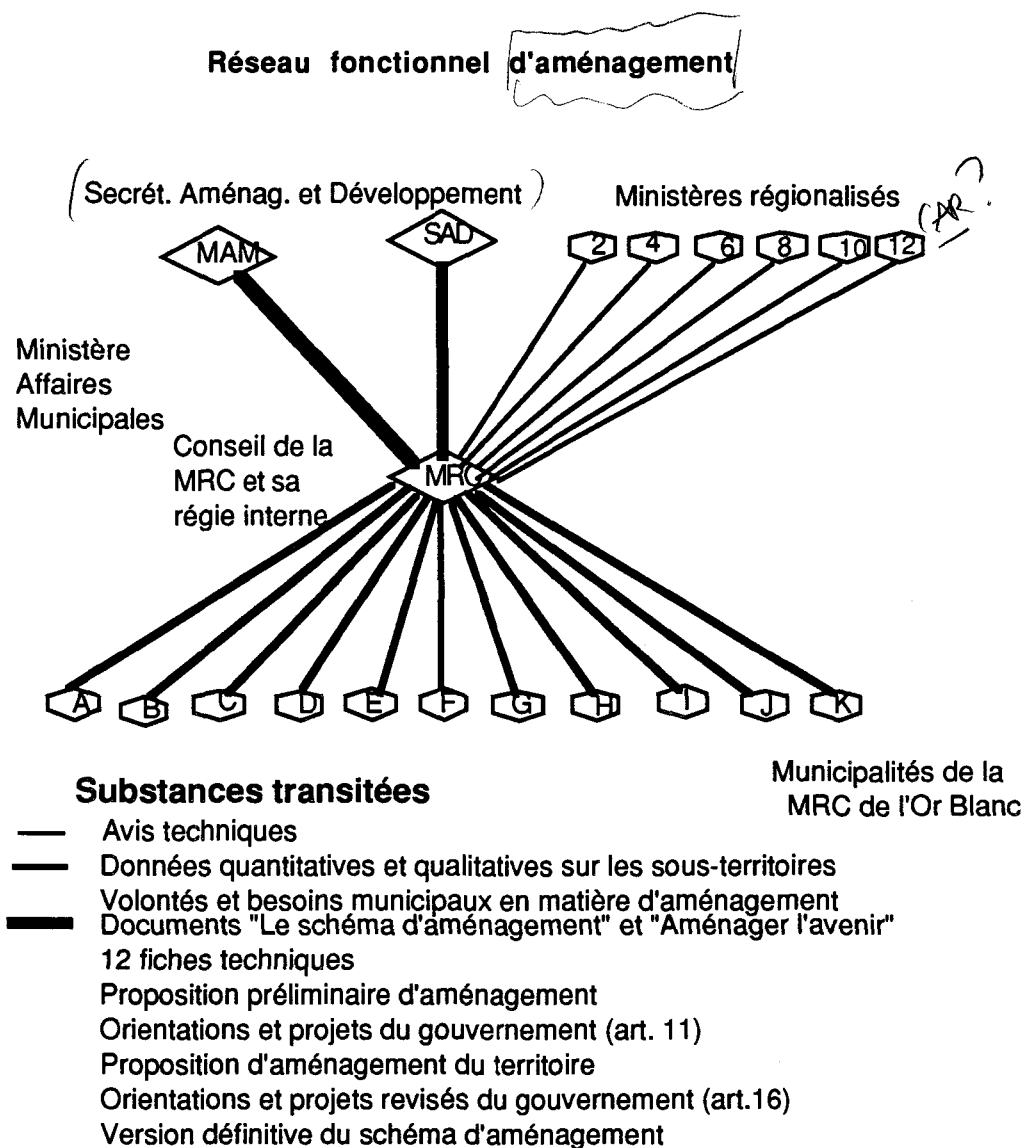
Les réseaux fonctionnels se déploient selon deux principes fondamentaux : la hiérarchie ou le marché. Dans la littérature, ils sont modélisés pour illustrer surtout quatre (4) phénomènes particuliers : la gestion moderne de l'Etat éclaté par fonctions et par territoires ; la structuration des filières industrielles ; l'intégration des multiples tâches reliées dans un processus de production ; ainsi que le fonctionnement des circuits commerciaux. *relais réseaux fonctionnels* Leurs relais sont : marché, dîners d'affaires, meetings, conseils d'administration, réunions formelles, expositions locales ou nationales, etc.

Etant donné les limites de notre étude, nous nous intéressons spécifiquement aux réseaux du secteur public qui adoptent le territoire MRC comme espace de gestion d'une (de) fonction(s) en y localisant une organisation responsable. Pour exercer ses responsabilités, cette organisation agit inévitablement comme noeud, généralement comme relais, d'un réseau fonctionnel.

En effet, depuis 1982, différents ministères ainsi que les autorités locales, adoptent les territoires MRC pour exercer des fonctions, selon des logiques de décentralisation/déconcentration de fonctions des gouvernements supérieurs, de centralisation de fonctions à partir des municipalités locales ou tout simplement de dévolution de nouvelles fonctions à cet échelon territorial. Plusieurs réseaux fonctionnels sectoriels sont ainsi en activité sur les territoires MRC.

¹⁷ Le réseau PERT est sûrement l'un des plus connus dans la littérature.

Le cas de l'aménagement du territoire est fort explicite à cet égard : à partir du relais fonctionnel qu'est le Conseil MRC, existent des voies relationnelles officielles, verticales avec les différents ministères concernés par l'aménagement ainsi que d'autres relations verticales avec les municipalités locales.



Ce réseau fonctionnel présent dans chaque milieu a permis la réalisation du schéma d'aménagement de chaque MRC en véhiculant des substances informationnelles entre les ministères et le Conseil MRC (corporation MRC) et entre ce relais et les municipalités locales.

En 1982, ce réseau fonctionnel d'aménagement était le seul prévu par la Loi 125 qui créa les territoires MRC.

Or, nos données collectées¹⁸ nous permettent de faire le bilan de la localisation de relais fonctionnels publics sur les territoires MRC. Il s'agit des organisations fonctionnelles publiques¹⁹ territorialisées, c'est-à-dire dont l'espace de gestion épouse, en 1990, exactement (ou presque) celui des territoires MRC²⁰.

A la manière du Conseil MRC pour l'aménagement, leur rôle de relais consiste à véhiculer verticalement diverses catégories d'information avec leur ministère sectoriel et horizontalement avec leur clientèle desservie. L'activité résillière fonctionnelle engendrée sur les territoires MRC produit de nombreux effets en termes de :

- production d'information descriptive
- accroissement du nombre de décideurs territoriaux
- diffusion d'information normative
- émission d'information d'orientation
- quête d'information effective

¹⁸ Sources : dépouillement d'archives des associations nationales et enquête effectuée en 1990 auprès des Directeurs Généraux des Conseils MRC.

¹⁹ Commission Scolaire, C.L.S.C., Centre de main-d'oeuvre du Canada, Travail Québec.

²⁰ Il est à noter que la Corporation MRC (Régie interne du Conseil MRC) agit aussi comme relais pour la circulation de l'information qui sert l'exercice de fonctions autres que l'aménagement, telles que l'évaluation foncière, la gestion des déchets, etc.

Indice organisations publiques territorialisées

	SPATIALISATION	TRAVAIL	COMMISSION	TRAVAIL	INDICATEUR	INDICATEUR
	CISC	CANADA	SCOLAIRE	QUÉBEC	REUT	
100 Îles-de-la-Madeleine	1	1	1	1	4	1.63
110 Avignon	1	0	1	0	2	-0.37
120 Baie-Novembre	1	0	0	0	1	-1.37
130 Pabok	1	1	0	1	3	0.63
140 Côte-de-Grand	0	1	0	1	2	-0.37
150 Denis Rivier	1	1	1	1	4	1.63
160 Matane	1	1	1	1	4	1.63
170 Matapédia	1	0	1	1	3	0.63
180 Misa	1	0	1	1	3	0.63
190 Rimouski-Napette	1	1	1	1	4	1.63
210 Fjord-du-Saguenay	0	0	0	1	1	-1.37
220 Lac-St-Jean-Est	1	1	0	1	3	0.63
240 Domaine-du-Roy	1	1	0	1	3	0.63
260 Maria-Chapdelaine	1	1	0	1	3	0.63
300 Yémiscouate	0	0	0	1	1	-1.37
310 Beauséjour	1	0	1	1	3	0.63
315 Rivière-du-Loup	1	0	1	1	3	0.63
320 Kamouraska	1	1	1	1	4	1.63
325 L'Islet	0	0	0	1	1	-1.37
330 Montmagny	1	0	0	1	2	-0.37
335 Etchemins	1	0	0	1	2	-0.37
340 Beauce-Saraguan	1	1	0	1	3	0.63
345 L'Amiante	1	0	0	0	1	-1.37
350 Robert-Gilcha	1	0	0	0	1	-1.37
355 Nouvelle-Beauce	1	0	1	0	2	-0.37
360 Bellechasse	1	0	0	1	2	-0.37
365 Desjardins	1	0	1	0	2	-0.37
370 Chutes-de-la-Chaudière	1	0	1	0	2	-0.37
375 Lotbinière	1	0	1	1	3	0.63
378 Portneuf	1	1	0	0	2	-0.37
380 Jacques-Cartier	0	0	0	0	0	-2.37
385 Île-d'Orléans	0	0	0	0	0	-2.37
390 Côte-de-Beaupré	1	0	1	0	2	-0.37
395 Charlevoix	1	0	1	0	2	-0.37
398 Charlevoix-Est	1	0	1	0	2	-0.37
405 L'Érable	1	1	0	1	3	0.63
410 Arthabaska	1	1	0	1	3	0.63
415 Drummond	1	1	1	1	4	1.63
420 Nicolet-Yamaska	1	0	0	1	2	-0.37
425 Bécancour	1	1	1	1	4	1.63
435 Francheville	0	0	0	1	1	-1.37
440 Centre-de-la-Mauricie	1	0	0	1	2	-0.37
450 Maskinongé	1	1	1	1	4	1.63
470 Mékinac	1	0	1	1	3	0.63
480 Haut-St-Maurice	1	0	1	1	3	0.63
510 Le Granit	1	1	1	1	4	1.63
520 Haut-St-François	1	1	1	1	4	1.63
530 Coaticook	1	0	1	1	3	0.63
540 Memphrémagog	1	0	1	1	3	0.63
560 Sherbrooke	0	0	0	0	0	-2.37
570 Val-St-François	1	0	1	1	3	0.63
580 Or-Blanc	1	1	1	1	4	1.63
600 Brome-Missisquoi	1	1	0	0	2	-0.37
610 Haut-Richelieu	1	0	0	0	1	-1.37
615 Jardine-de-Naperville	1	0	0	1	2	-0.37
620 Haut-St-Laurent	1	0	1	1	3	0.63
625 Beauharnois-Salaberry	1	0	0	1	2	-0.37
628 Vaudreuil-Soulanges	1	1	0	1	3	0.63
632 Roussillon	0	0	0	1	1	-1.37
634 Champlain	0	0	0	1	1	-1.37
635 Vallée-du-Richelieu	1	0	0	0	1	-1.37
640 Rouville	0	0	0	0	0	-2.37
645 Haute-Yamaska	1	0	1	0	2	-0.37
650 Acton	1	0	0	0	1	-1.37
655 Les Maskoutains	1	0	0	0	1	-1.37
660 Bas-Richelieu	1	1	0	0	2	-0.37
665 La Jemerais	1	0	0	0	1	-1.37
670 Laval	0	0	0	0	0	-2.37
671 Deux-Montagnes	1	0	0	1	2	-0.37
672 Mirabel	0	0	0	1	0	-2.37
673 Thérèse-de-Blainville	1	0	0	1	2	-0.37
674 Les Moulins	1	1	1	1	4	1.63
678 L'Assomption	1	1	1	1	4	1.63
678 D'Auray	1	0	1	1	3	0.63
680 Joliette	1	0	0	1	2	-0.37
682 Montcalm	1	0	0	1	2	-0.37
684 Rivière-du-Nord	1	0	1	1	3	0.63
684 Ardenne	1	0	0	1	2	-0.37
687 Pays-d'en-Haut	1	0	0	0	1	-1.37
689 L'Assomption	1	0	0	1	2	-0.37
690 Maskinongé	1	0	0	1	2	-0.37
710 Picheau	1	0	1	1	3	0.63
730 Vallée-de-la-Gatineau	0	1	1	1	3	0.63
740 Pontiac	1	0	1	1	3	0.63
750 Antoine Labelle	1	1	1	1	4	1.63
810 Témiscamie	0	1	1	1	3	0.63
820 Rouyn-Noranda	1	0	1	1	3	0.63
830 Vallée-de-l'Or	1	1	0	1	3	0.63
850 Abitibi	1	1	1	1	4	1.63
890 Abitibi-Ouest	1	1	1	1	4	1.63
910 Minganie	1	0	1	1	3	0.63
920 Sept-Rivières	0	0	0	1	1	-1.37
930 Manicouagan	1	1	0	1	3	0.63
940 Haute-Côte-Nord	0	1	0	1	2	-0.37
990 Cantapiscou	1	0	1	1	3	0.63

On constate alors que la mise en oeuvre de relais fonctionnels publics à l'échelon territorial MRC contribue significativement à la circulation de flux d'information signifiante pour l'exercice de fonctions par les organisations et pour la planification de ces territoires.

Les réseaux utilitaires

De leur côté, les réseaux utilitaires sont connus scientifiquement depuis la célèbre description de BAVELAS (1950). Dans un cadre territorial, ils ne sont analysés, toutefois, que depuis une quinzaine d'années (LAUMANN and al., 1978; GALASKIEWICZ, 1979). Etant donné le grand nombre de contributions théoriques et empiriques réalisées sur le sujet²¹ ces dernières années, permettant ainsi de multiplier les sous-catégories, plusieurs qualificatifs leur furent octroyés : réseaux d'appuis politiques, de supports moraux, d'entraide communautaire, de distribution, de tactiques, d'exportation, de financement, d'échanges de compétences, de créativité, etc. Nous signalons notamment, l'existence d'un important courant de recherche sur les réseaux d'innovation²².

Nous les qualifions d'utilitaires en raison des utilités²³ implicites qui incitent leur structuration. Possédant un caractère informel, ils sont inévitablement régis par la socialité et la socio-affectivité. Cependant, ils en débordent largement en véhiculant de l'information privilégiée qui permet aux décideurs-noeuds (organisations connectées) d'améliorer leurs connaissances sur leur rôle, leur position et l'exercice de leur fonction dans la société.

²¹ Avec la formation de l'INSNA (International Network for Social Network Analysts) en 1977, les contributions scientifiques sur le caractère utilitaire des réseaux aux niveaux politiques, économiques, administratifs, etc., se multiplient.

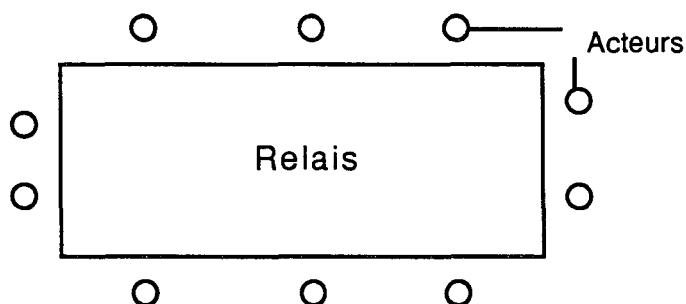
²² Le Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI) a orienté la troisième phase de ses travaux sur les réseaux qui servent l'innovation et la dynamique économique (MAILLAT 1988). Cette orientation a notamment offert le thème principal des Colloques de Barcelone (1989) et de Neuchâtel (1990).

²³ L'utilité est un principe fort important en Science Economique. Selon l'analyse néo-classique, l'utilité naît d'une impérieuse nécessité de survie sociale, culturelle, administrative, économique.

Ces réseaux possèdent une nature dynamique et fluctuante, se construisent au coup par coup selon les circonstances, les besoins et les nécessités des décideurs. Plusieurs observateurs soutiennent, qu'étant donné l'importance de l'information dans la dynamique économique contemporaine, les réseaux dits utilitaires émergent rapidement, s'épuisent rapidement et doivent ainsi se multiplier et se renouveler rapidement. D'où la pertinence d'observer et d'analyser le processus dynamique (activité résillière) si l'on désire bien saisir le phénomène des flux d'information utilitaire.

Chez les territoires MRC, étant donné la difficulté d'avoir accès au courrier, aux appels téléphoniques, aux transmissions télématiques, nous avons préconisé une observation limitée aux seuls relais utilitaires qui servent le face à face entre les décideurs-noeuds de la planification territoriale.

Emission et réception de l'information au relais



L'activité résillière et les réseaux utilitaires furent observés en grand détail chez la MRC de l'Or Blanc (maintenant de l'Asbesterie) afin d'en saisir le fonctionnement entre les décideurs ainsi que leur rôle dans la dynamique de planification territoriale (PROULX 1989, 1991b).

Les utilitographes et leurs propriétés

Plusieurs propriétés furent mesurées en observant directement les relais qui donnent directement accès aux décideurs et aux substances informationnelles émises et reçues. Nos

observations nous permettent d'avancer que les mobiles et les initiatives qui provoquent des relais utilitaires, émergent de trois (3) sources principales d'information :

- de l'activité résillière et des réseaux naturels
- de l'activité résillière et des réseaux fonctionnels
- de l'activité résillière et des réseaux utilitaires eux-mêmes

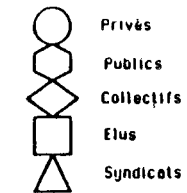
La troisième source de mobiles et d'initiatives s'avère généralement très importante, permettant ainsi de considérer le degré élevé d'auto-activation de l'activité résillière utilitaire à partir des impulsions collectives de base.

L'analyse des divers mobiles à l'interaction²⁴ qui font émerger les relais nous permet de classifier l'activité résillière utilitaire de planification territoriale engendrée en trois (3) grandes trajectoires²⁵ : territoriale (communautaire), sectorielle (grands secteurs socio-économiques) et thématique (thèmes collectifs reliés à une utilité pour le territoire). D'où les trois (3) utilitogrammes qui illustrent ces trois (3) trajectoires du réseau utilitaire de planification territoriale. On remarque que chez la trajectoire territoriale, les relais sont fortement interconnectés. Chez la trajectoire sectorielle, seulement les relais dans un même secteur sont interconnectés entre eux. Alors que les relais utilitaires thématiques sont très peu connectés entre eux en raison des différences marquées entre les mobiles mais sont cependant légèrement connectés à la trajectoire d'organisation territoriale.

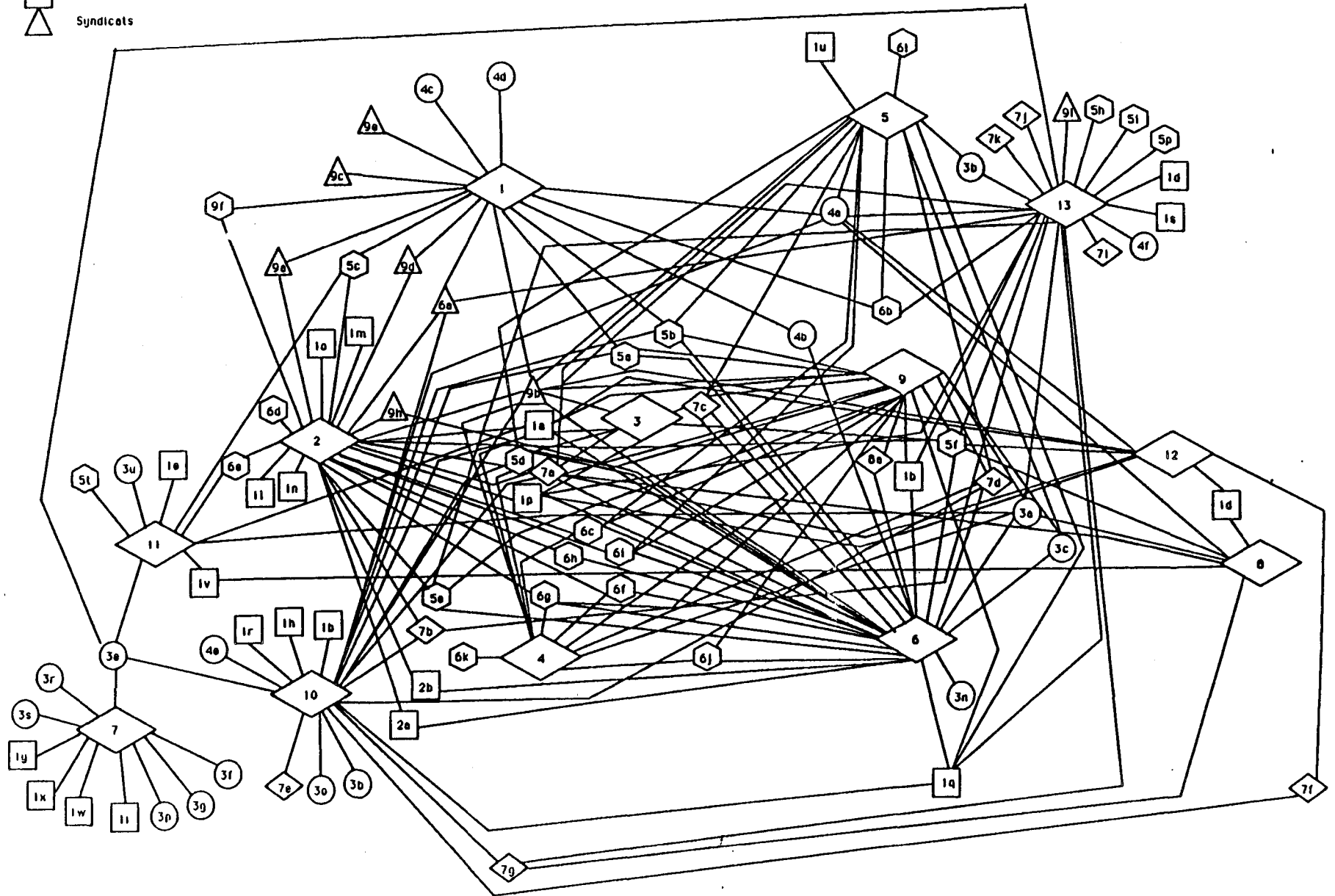
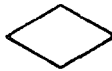
²⁴ Ils peuvent être fort diversifiés selon les territoires MRC : problématiques d'une ressource à exploiter, de chômage, d'un équipement culturel, touristique, sportif, agricole, etc, d'un service aux entreprises, aux travailleurs, aux enfants, aux adolescents, etc., d'un service social, d'éducation, de santé, etc., d'une infrastructure de transport ou d'aménagement d'un parc, des jeunes entrepreneurs, d'une coopérative de services ou de travail, de capital de risque, d'un guichet unique d'information, de formation des compétences, de promotion industrielle, de secours à des défavorisés, etc.

²⁵ L'illustration graphique de ces trajectoires, chez un territoire MRC, fut réalisée en construisant des utilitogrammes (version adaptée des organigrammes et des sociogrammes) (voir PROULX 1990).

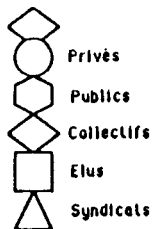
Relais utilitaires territoriaux.



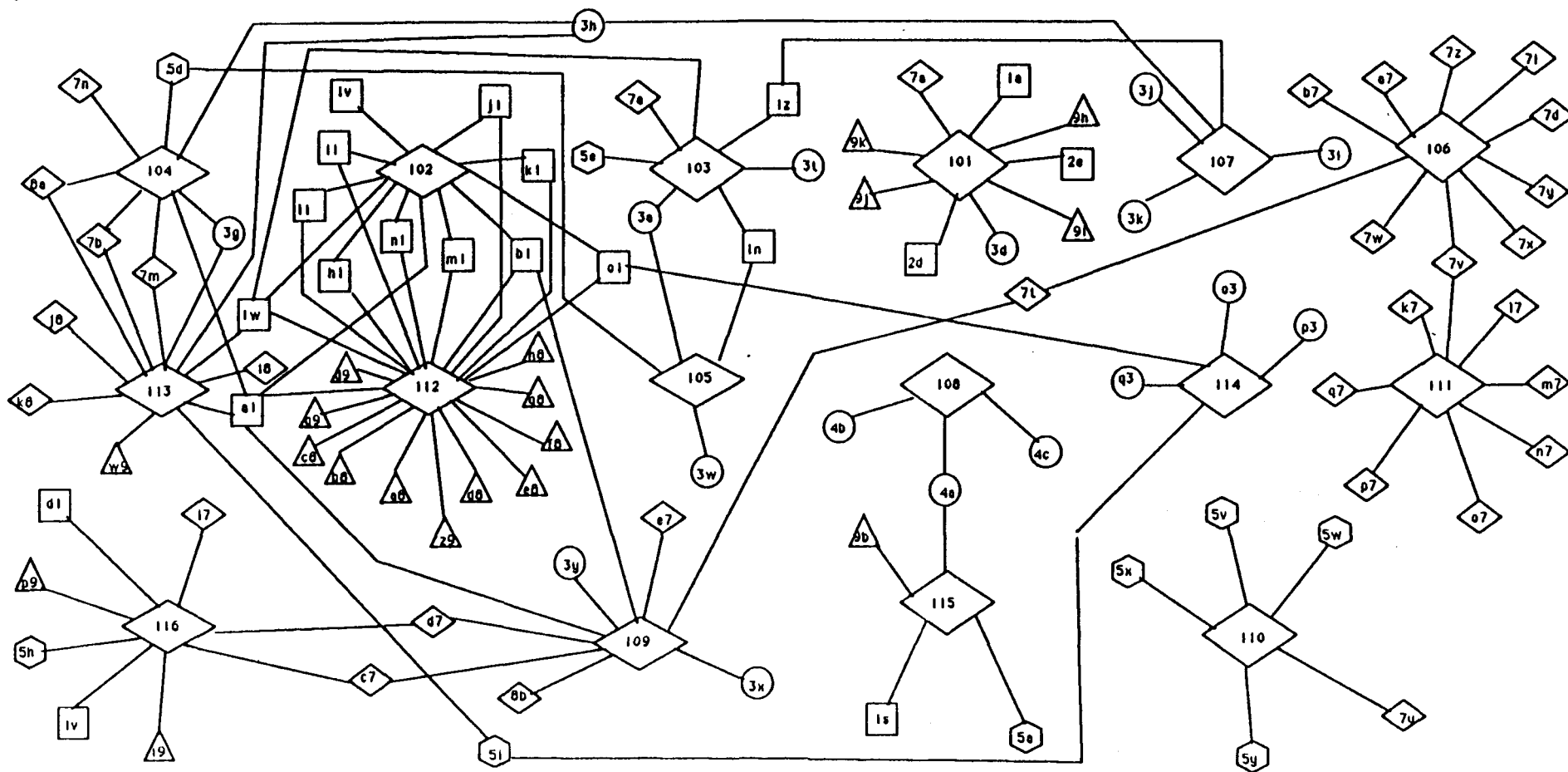
Relais



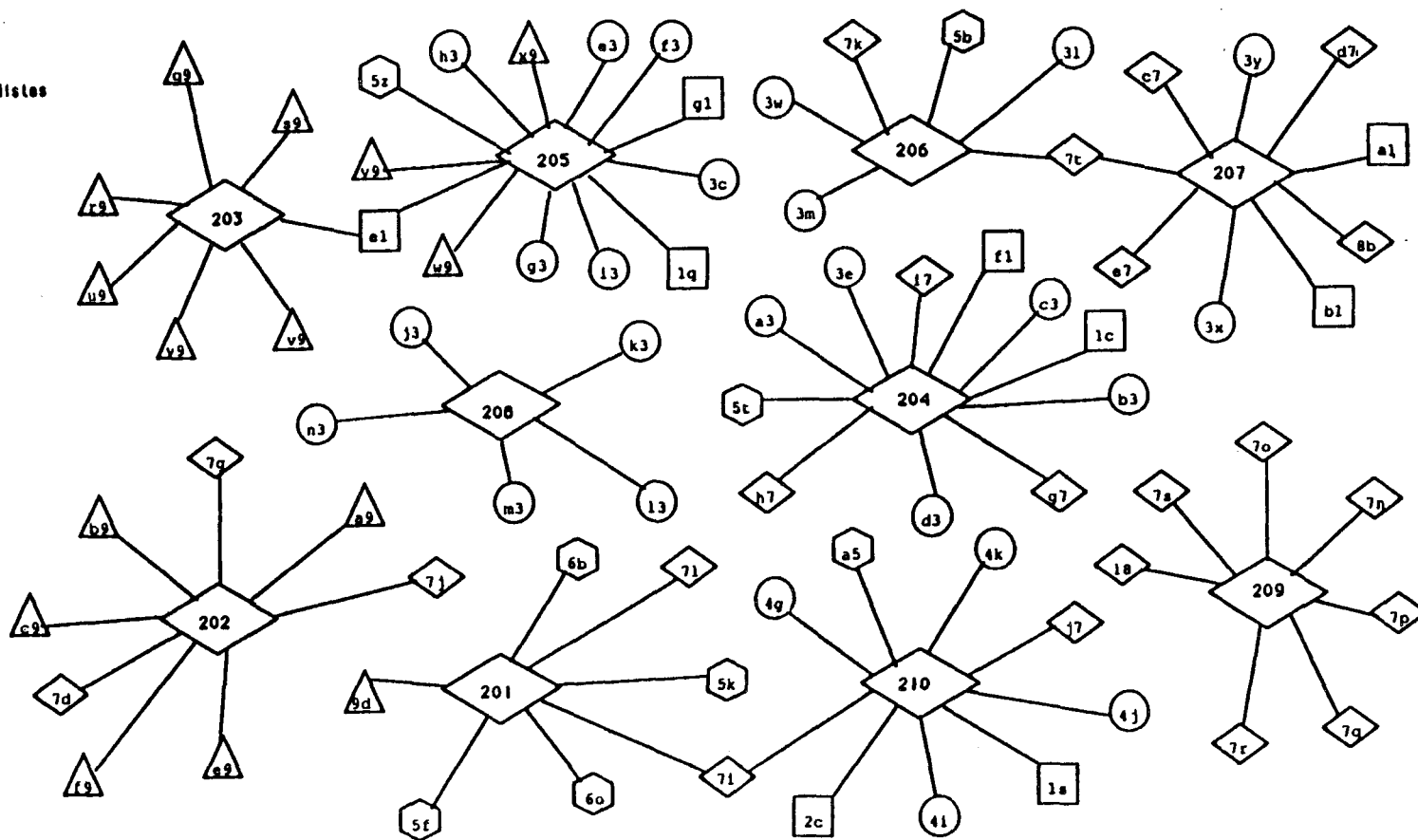
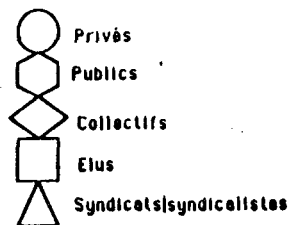
Relais utilitaires sectoriels



Relais



Relais utilitaires thématiques



Les relais utilitaires de planification territoriale prennent la forme concrète de rencontres organisées, de caucus, de comités informels ou formels, de séminaires, de colloques, d'ateliers, de congrès, de forums, de tables de discussions, de processus décisionnels démocratiques, de dîners d'affaires, etc., bref de tout face à face collectif autour d'un mobile utilitaire qui implique et connecte les décideurs comme noeuds de l'activité résillière engendrée. Le nombre de relais utilitaires varie d'un territoire MRC à un autre mais s'avère toujours assez élevé.

Issus de diverses organisations endogènes et exogènes²⁶, les décideurs connectés (noeuds) défendent différentes logiques d'action lors de la représentation de leur organisation chez les relais utilitaires. Nous les avons classifiées en huit (8) grandes catégories de logiques : administrative, politique, sociale, culturelle, économique, d'aménagement, de profitabilité et syndicale. Il apparaît que la logique économique²⁷ et la logique politique soient généralement dominantes chez les décideurs connectés par les relais utilitaires qui servent la planification territoriale.

Nous avons noté, par ailleurs, une forte endogénéité²⁸ qui semble d'ailleurs généralement croissante au fil du temps. De plus, la densité (nombre de rencontres par mois) varie beaucoup d'un relais à un autre en fonction des tâches à effectuer par les décideurs dans leur désir d'exploiter les opportunités d'actions soulevées par la problématique du mobile à l'interaction.

Il est à noter que la transitivity²⁹ s'avère un coefficient (propriété) fort intéressant pour mesurer l'activité résillière utilitaire. Nos données actuelles ne nous permettent pas de la calculer précisément pour tous les territoires MRC.

Nos indicateurs qui composent l'indice des relais utilitaires de planification territoriale pour l'ensemble des 95 MRC furent élaborés sur la base des statistiques du Fichier des Entreprises du Québec (1982-1987) et en exploitant une enquête effectuée en 1988 auprès des Directeurs Généraux (Secrétaires-Trésoriers) des 95 Conseils MRC. L'indice composé nous permet de jauger le dynamisme de l'activité résillière utilitaire qui sert la planification de nos territoires. La représentation cartographique de ce dynamisme nous fait constater qu'il est fort variable d'un territoire MRC à un autre.

²⁶ dont le pouvoir décisionnel est localisé à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire.

²⁷ La logique économique n'inclut pas la logique de profitabilité individuelle.

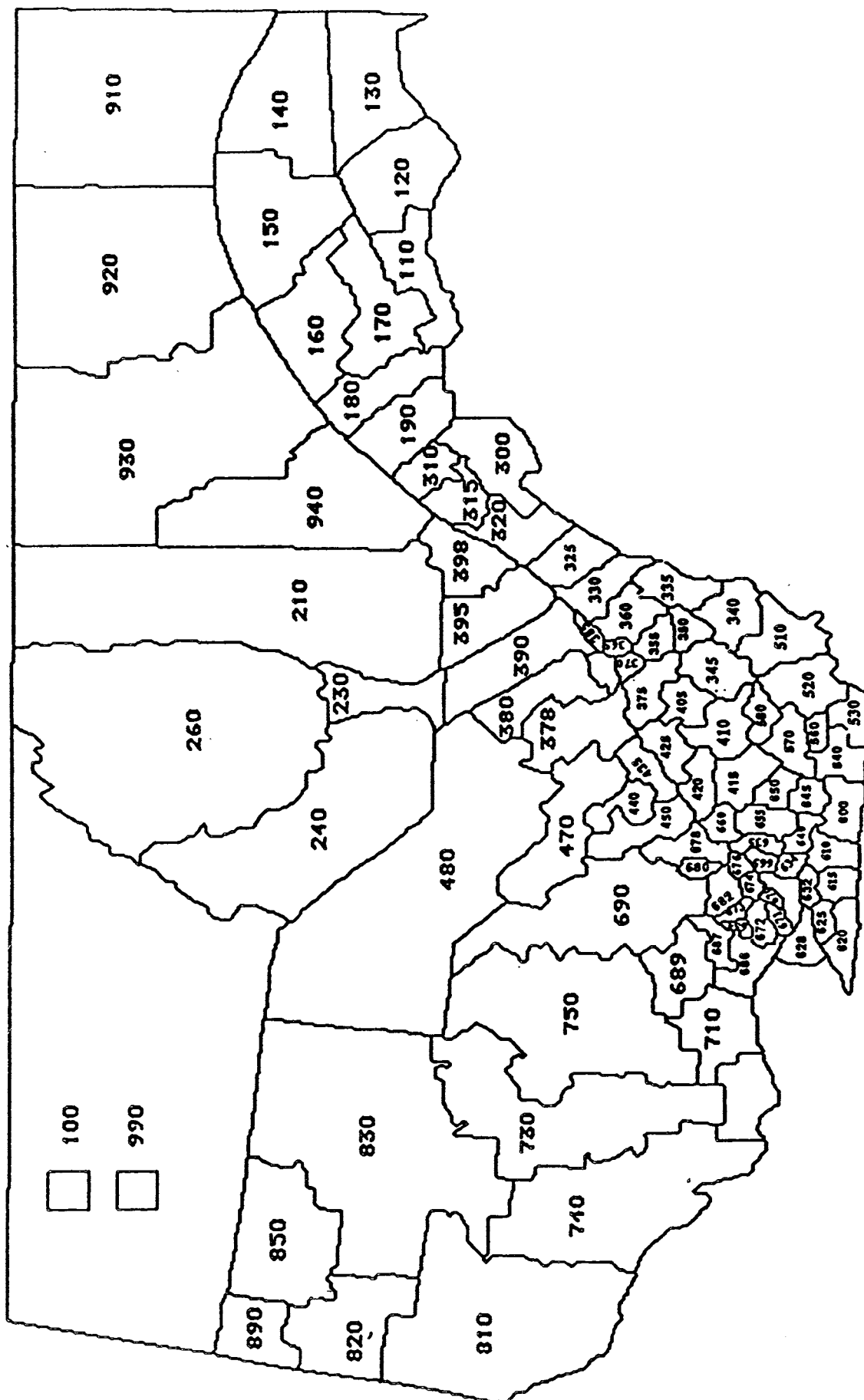
²⁸ calculée en considérant le pourcentage de décideurs connectés qui sont endogènes au territoire par rapport au nombre total de décideurs connectés.

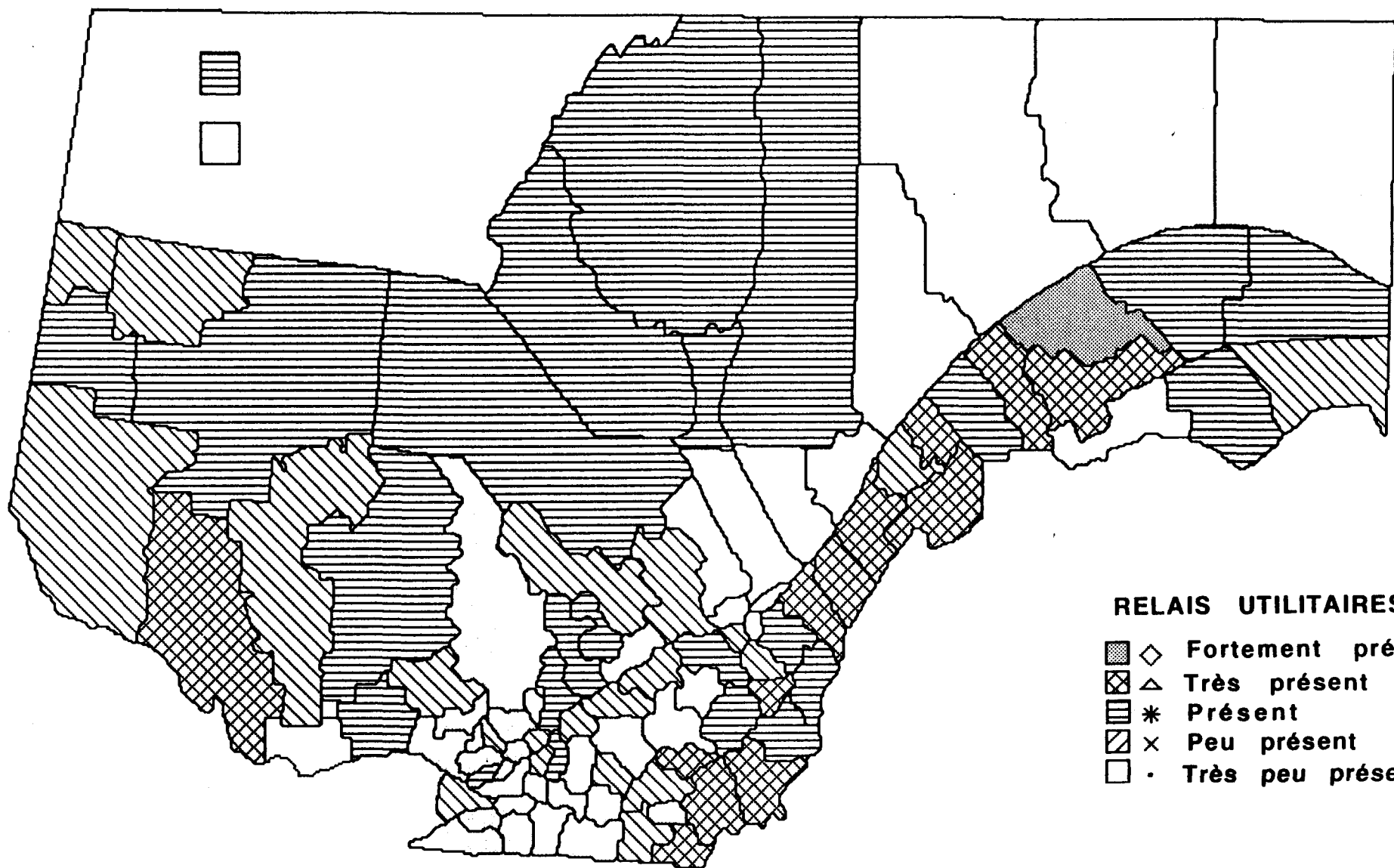
²⁹ calcul : Nombre de décideurs connectés X densité X nombre de substances.

Indice relais utilitaires de planification territoriale

MRC du Québec	ANIMATION ÉCONOMIQUE	COMITÉ AVEC ET SANS SUIVIS	INDICATEUR SEUT	INDICATEUR
100 Îles-de-la-Madeleine	3	3	8	2,34
110 Adgnon	2	0	2	-1,66
120 Basse-Val	3	2	5	1,34
130 Pabok	3	0	3	-0,66
140 Côte-de-Gaspé	5	0	5	1,34
150 Denis Rivier	2	2,5	4,5	0,84
160 Mérens	5	4	11	7,34
170 Maspédia	4	4	8	4,34
180 Mirs	3	4,5	7,5	3,84
190 Rimouski-Neigette	3	3,5	6,5	2,84
210 Fjord-du-Saguenay	5	0	8	2,34
230 Lac-St-Jean-Est	3	3	8	2,34
240 Domaine-du-Roy	3	3,5	6,5	2,84
260 Maria-Chapdelaine	3	3	8	2,34
300 Témiscouma	5	3,5	8,5	4,84
310 Basques	5	3	8	3,34
315 Rivière-du-Loup	4	0	4	0,34
320 Kamouraska	5	3,5	8,5	4,84
325 L'Islet	3	4	7	2,34
330 Montmagny	3	5	8	4,34
335 Etchemins	2	3,5	5,5	1,84
340 Beauce-Sarlouan	2	3,5	5,5	1,84
345 L'Amiante	5	0	5	1,34
350 Robert-Cliche	2	5,5	7,5	3,84
355 Nouvelle-Beauce	3	0,5	3,5	-0,16
360 Bellefleur	3	2,5	5,5	1,84
365 Desjardins	1	0	1	-2,66
370 Chutes-de-la-Chaudière	1	1,5	2,5	-1,16
375 Lotbinière	1	4	5	1,34
378 Pomeroy	4	0	4	0,34
380 Jacques-Cartier	0	0	0	-3,66
385 Ile-d'Orléans	0	0	0	-3,66
390 Côte-de-Beaupré	0	0	0	-3,66
395 Charlevoix	2	0	2	-1,66
398 Charlevoix-Est	1	0	1	-2,66
405 L'Érable	1	0	1	-2,66
410 Arthabaska	2	0	2	-1,66
415 Drummond	1	0	1	-2,66
420 Nicolet-Yamaska	4	0	4	0,34
425 Bécancour	4	0	4	0,34
435 Ffranchville	0	0	0	-3,66
440 Centre-de-la-Mauricie	5	0	5	1,34
450 Maskinongé	5	0	5	1,34
470 Mékinac	3	0	3	-0,66
480 Haut-St-Maurice	4	1	5	1,34
510 Le Granit	8	0	8	4,34
520 Haut-St-François	7	0	7	3,34
530 Coaticook	5	3,5	8,5	4,84
540 Memphrémagog	3	0	3	-0,66
560 Sherbrooke	1	0	1	-2,66
570 Val-St-François	3	0	3	-0,66
580 Or-Blanc	5	3,5	8,5	4,84
600 Brome-Missisquoi	0	0,5	0,5	-3,16
610 Haut-Richelieu	1	0	1	-2,66
615 Jardins-de-Naperville	0	0	0	-3,66
620 Haut-St-Laurent	0	0	0	-3,66
625 Beauharnois-Salaberry	0	0	0	-3,66
628 Vaudreuil-Soulanges	1	2,5	3,5	-0,16
632 Roussillon	0	2	2	-1,66
634 Champlain	1	0	1	-2,66
635 Vallée-du-Richelieu	1	4	5	1,34
640 Rouville	0	1	1	-2,66
645 Haute-Yamaska	1	0	1	-2,66
650 Acton	4	0	4	0,34
655 Les Maskoutains	0	2	2	-1,66
660 Bas-Richelieu	2	0,5	2,5	-1,16
665 La Jemmerais	0	2,5	2,5	-1,16
670 Leval	1	0	1	-2,66
671 Deux-Montagnes	1	5,5	6,5	2,84
672 Mirabel	0	0	0	-3,66
673 Thérèse-de-Blainville	1	2,5	3,5	-0,16
674 Les Moulins	1	1	2	-1,66
675 L'Assomption	1	2	3	-0,66
678 D'Auvergne	5	0	5	1,34
680 Joliette	0	0	0	-3,66
682 Montcalm	1	0	1	-2,66
685 Rivière-du-Nord	1	0	1	-2,66
688 Argenteuil	0	0	0	-3,66
687 Pays-d'en-Haut	1	0,5	1,5	-2,16
689 Laurentides	2	0,5	2,5	-1,16
690 Matamoras	2	0	2	-1,66
710 Papineau	4	1,5	5,5	1,84
730 Vallée-de-la-Gatineau	4	0	4	0,34
740 Pontiac	3	5	8	4,34
750 Antoine-Labette	5	0	5	1,34
810 Temiscamingue	4	0	4	0,34
820 Rouyn-Noranda	0	4,5	4,5	0,84
830 Vallée-de-l'Or	5	0	5	1,34
850 Abitibi	4	0	4	0,34
890 Abitibi-Ouest	2	1	3	-0,66
910 Minganie	0	0	0	-3,66
920 Sept-Rivières	2	0	2	-1,66
930 Manicouagan	2	0	2	-1,66
940 Haute-Cote-Nord	2	0	2	-1,66
990 Carleton Place	0	0	0	-3,66

CARTE DES MRC





RELAIS UTILITAIRES

- Fortement présent**
- Très présent**
- Présent**
- Peu présent**
- Très peu présent**

L'information transitée

L'activité résillière utilitaire qui structure à terme des réseaux sur les territoires MRC possède la vertu première de faire transiter, entre les décideurs, de l'information signifiante qui permet la planification territoriale :

- transitivité de l'information naïve
- enrichissement significatif de l'information descriptive
- émission de l'information impulsive
- captage de l'information normative
- réception et adaptation de l'information d'orientation
- production d'une information effective
- quête de l'information exécutive

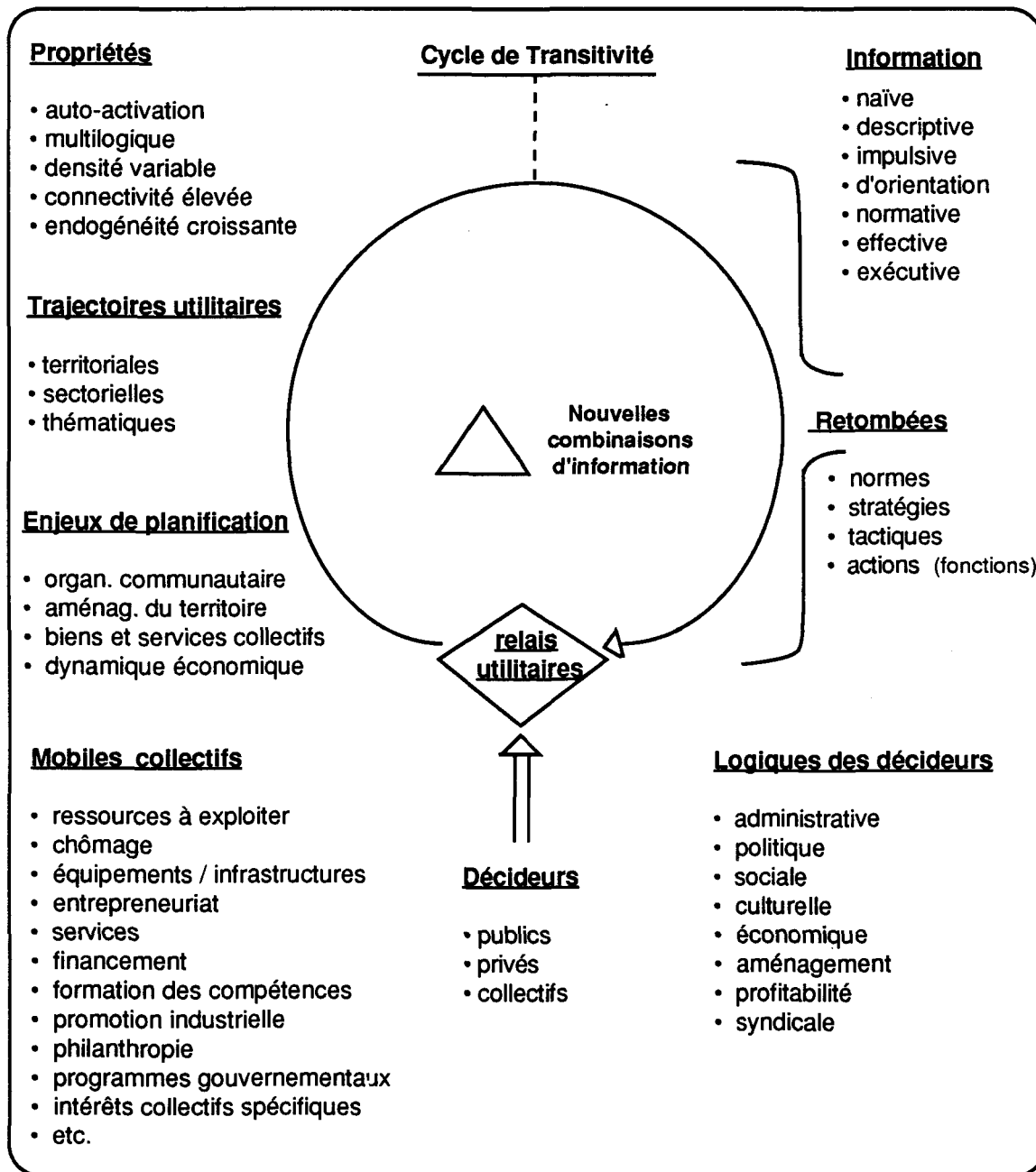
On constate notamment, que les relais utilitaires permettent d'amalgamer toutes les catégories de substances informationnelles isolées ci-dessus comme servant la planification territoriale.

Les retombées

De ces combinaisons d'information, nous avons considéré les retombées (effets) servant la planification territoriale, c'est-à-dire en termes de normes, stratégies, tactiques et actions.

L'effort de modélisation effectué nous permet de synthétiser toutes nos données en un tout cohérent représenté ci-dessous.

**Flux d'information qui servent
la planification territoriale
des MRC du Québec**



Les relais utilitaires de planification ne possèdent aucun pouvoir normatif. Celui-ci appartient aux gouvernements locaux, provincial et fédéral ainsi qu'aux Conseils MRC.

Toutefois, un important rôle d'orientation du développement leur appartient permettant ainsi de générer des stratégies globales et sectorielles qui servent l'encadrement des actions mises en oeuvre sur les territoires. Ces stratégies diverses (axes, orientations) prennent généralement forme concrète dans des documents de réflexion tels que :

- les schémas d'aménagement du territoire
- les schémas de développement du territoire
- les profils socio-économiques globaux
- les portraits sectoriels
- les diagnostics sur la communauté
- ou tout simplement des documents dits stratégiques

L'élaboration de stratégies chez un territoire MRC, par l'entremise de l'activité résilière utilitaire entre les décideurs, progresse généralement de façon itérative au fil des documents élaborés, de sorte que celles-ci deviennent désuètes assez rapidement. A cet effet, le schéma d'aménagement a offert un excellent portrait des potentialités et contraintes chez le territoire et fut un instrument d'orientation de première importance mais fut généralement dépassé par la suite en terme de précision des stratégies.

Tout ce processus de planification interactive observée génère aussi des actions. L'action (nouvelle) s'avère tout simplement un projet mis en oeuvre (réalisation) :

- productions industrielle, forestière, agricole, minière, etc.
- équipements de transport, sociaux, de santé, culturels, etc.
- desserte d'un bien ou service à la population active
- desserte de biens ou services à la population inactive
- desserte d'un bien ou service aux entreprises
- animation du développement culturel, social et économique
- améliorations substantielles des actions déjà exercées
- etc.

Ces actions débouchent sur des activités à caractère économique (emploi, investissement, consommation, valeur ajoutée) qui permettent la création d'organisations collectives, privées, publiques ou mixtes et la croissance des diverses organisations existantes qui exercent des fonctions sur le territoire.

Par ailleurs, les tactiques qui ressortent clairement dans notre modélisation de la planification territoriale chez les MRC par l'entremise des flux d'information, deviennent aussi un attribut du processus étudié. Elles prennent la forme concrète de :

- revendications collectives / manifestations populaires
- de représentations et de pressions politiques
- de création de relais utilitaires autour de mobiles pertinents
- de montage de dossiers
- de journées d'information / de consultations organisées de la population
- d'utilisation des médias (presse)
- de réunions, regroupements, d'identification collective, etc.
- de sensibilisation, de sollicitations, de quêtes d'information
- etc.

Les tactiques deviennent des ruses, des initiatives spontanées, des mouvements rapides, des procédés informels.... qui émergent selon la conjoncture, le lieu, les circonstances. Elles servent les décideurs des territoires MRC à provoquer la liaison nécessaire et souvent difficile entre les normes, les stratégies et les actions afin que ces dernières soient opérationnalisées sur le territoire. On peut ainsi avancer qu'en planification territoriale à l'échelon des MRC du Québec, les tactiques contribuent pour une large part à opérationnaliser dans des actions précises, les normes et les stratégies sélectionnées par les décideurs en concertation. Puisque l'élaboration de celles-ci n'est pas prévue dans la procédure de planification spatiale utilisée par la L.A.U. (soit la planification théorique en double-focus), ces tactiques sont de toute évidence, le fruit de la concertation territoriale, c'est-à-dire de la planification dite interactive.

Conclusion

Cette modélisation de la planification territoriale des MRC par l'induction des réseaux territoriaux nous offre d'excellentes leçons sur la dynamique des décideurs. Nous avons en main un modèle général de fonctionnement qui peut être applicable à la description de chaque territoire MRC individuellement. A cet effet, la faisabilité de la liaison aménagement-développement (planification spatiale et planification socio-économique) peut être davantage maîtrisée.

L'intérêt d'un tel modèle capable de décrire chacun des quatre-vingt-quinze (95) dynamismes de planification territoriale au Québec est évident dans le cadre de la deuxième génération de schémas d'aménagement au Québec. Il peut permettre de représenter rapidement le réseau des décideurs en présence et prévoir des politiques appropriées.

Partie III : La procédure proposée

11) La révision des schémas d'aménagement

En analysant la procédure de planification spatiale de la L.A.U. à la partie I, nous avons vu au point no 6 que le schéma d'aménagement du territoire de chaque MRC du Québec devait être révisé à tous les cinq (5) ans.

A cet effet, il devient fort pertinent de tirer certaines leçons de l'expérience passée, modélisée en partie II, de fixer des objectifs à atteindre par la deuxième génération de schémas d'aménagement et de proposer aux Conseils MRC ainsi qu'à leur équipe d'experts, une procédure appropriée de planification.

Suite au bilan de la première génération de schémas d'aménagement réalisé par la D.G.U.A.T.³⁰, cette direction a maintenant pour mandat d'explorer des hypothèses et de réfléchir sur le contenu et la forme des schémas révisés. A cet effet, un document interne de réflexion réalisé par Yves Bécotte (juin 1991) stipule trois (3) domaines d'intérêt qui pourraient être abordés de manière concrète dans le cadre de la révision³¹ des schémas d'aménagement sous leur forme actuelle telle stipulée par la L.A.U.

L'analyste de la D.G.U.A.T. du M.A.M. soulève de fait trois (3) questions fondamentales relatives à :

- l'organisation spatiale du territoire
- la gestion de l'environnement
- le développement régional

³⁰ Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du Ministère des Affaires Municipales.

³¹ Nous convenons d'appeler cette révision la deuxième génération de schémas en considérant qu'ils seront sensiblement différents de la première génération, en termes de forme et de contenu.

Ces trois (3) grands domaines d'intérêt sont à inclure dans nos réflexions sur la deuxième génération de schémas d'aménagement. Notre mandat ne concerne pas le contenu des schémas mais bien la procédure à utiliser pour intégrer ces trois (3) intérêts de renforcement de contenu dans la planification territoriale qui conduira à la révision des schémas.

Voici comment nous interprétons ces trois (3) questions à traiter dans le cadre de cette réflexion.

L'organisation spatiale du territoire

Pour l'organisation spatiale du territoire, nous entendons la nécessité de faire réfléchir les experts locaux et non-locaux, les élus et les décideurs des organisations autour d'une vision globale de l'espace MRC à planifier.

Cette vision globale d'organisation spatiale devra notamment permettre de déterminer un concept global :

- les pôles commerciaux et de services
- les axes routiers
- les périmètres d'urbanisation
- les aires industrielles
- les aires de tourisme
- les aires de sports et de loisirs
- les zones d'intérêts spécifiques

L'exercice vise évidemment à proposer des alternatives à prioriser par les décideurs dans leur volonté d'élaboration d'un schéma global d'organisation de l'espace MRC.

La gestion de l'environnement

Pour ce qui est de la gestion de l'environnement devenu un objectif nécessaire de la deuxième génération des schémas d'aménagement des territoires MRC, nous entendons

l'inclusion explicite de questions reliées à l'exploitation rationnelle de l'environnement naturel.

A cet effet, le schéma révisé devrait contenir un état de la situation de l'environnement naturel, l'inventaire des normes sur le type et les limites d'exploitation, des stratégies visant l'optimalité ainsi que des actions concrètes concernant la protection et le renouvellement des éléments de l'écosystème. C'est-à-dire que la procédure de planification doit prévoir :

- un inventaire global des ressources naturelles
- une évaluation des limites à la rupture des stocks
- une évaluation des stress environnementaux
- la recherche de projets de mise en valeur de l'environnement
- l'information sur les normes, réglementations et programmes
- la mesure de l'impact environnemental de tous projets d'actions
- l'élaboration de stratégies de protection, de conservation et de renouvellement des éléments de l'environnement

Le développement régional

Pour ce qui est du développement régional, nous entendons la nécessité de lier les priorités d'aménagement aux impératifs de développement dans toutes ses dimensions culturelles, environnementales, administratives, sociales, économiques, etc.

A cet effet, nous devons concevoir l'exercice de planification dans le cadre de la deuxième (2ème) génération de schémas, telle une planification territoriale incluant, dans la procédure et dans le contenu du document, l'aspect mise en oeuvre. Il s'agit d'incorporer dans la planification spatiale actuelle, des moyens pour réaliser la planification socio-économique. Cette inclusion très explicite du développement se fera concrètement par des étapes et aspects précis de la procédure :

- Tableau de bord {
- faire en premier lieu, non seulement un portrait des ressources et contraintes d'aménagement mais aussi un portrait des forces et faiblesses au niveau socio-économique

- recherche de projets à contenu économique en termes d'investissements, d'emplois, de consommation et de valeur ajoutée
- faire des études de faisabilité (première étape) de chaque proposition de projets (coûts-bénéfices-impacts)
- prioriser les projets
- établir des échéanciers indicatifs pour la réalisation des projets priorités
- concevoir un document qui sera réellement un schéma d'aménagement - développement

12) Scénarios de mariage aménagement - développement

Nous avons maintenant trois (3) domaines d'intérêt pour accompagner les quatre (4) enjeux définis de la planification territoriale chez les MRC du Québec. En se basant sur la réalité vécue par ces territoires de 1982 à 1990 et en connaissance des possibilités et limites de la procédure offerte par la L.A.U., nous allons considérer quatre (4) scénarios qui peuvent permettre, à divers degrés et selon diverses méthodes, de marier les aspects aménagement du territoire et développement territorial chez les MRC.

Le laisser-faire de l'appartenance territoriale

Selon ce scénario, la confection de la deuxième génération de schémas d'aménagement se fera à l'image de la première génération avec évidemment quelques variantes reliées à l'évolution des mentalités et des techniques.

Ainsi la dimension environnementale sera plus présente dans les débats entre les experts, les élus et les groupes. Un portrait de la situation environnementale du territoire devra être intégré aux documents de base qui servent la confection de chaque schéma.

*insérer le tableau de bord lors de
la planification du schéma d'aménagement.*

Aucune obligation supplémentaire ne sera ajoutée à la procédure pour mobiliser la population et les groupes. Outre ce qui est énoncé obligatoire par l'article no 3 de la L.A.U., on laisse à chaque Conseil MRC le soin de décider du degré de participation de la population et des organisations à la confection du schéma d'aménagement.

L'expérience acquise antérieurement par les experts permettra inévitablement d'améliorer le contenu en termes d'une vision plus globale de l'organisation spatiale. De plus, les experts feront de toute évidence un effort supplémentaire pour accoler des coûts aux projets d'équipements et d'infrastructures.

Et le sentiment d'appartenance à leur territoire MRC continuera de d'influencer la population et les organisations de telle sorte que la solidarité communautaire sera de plus en plus possible sur certains dossiers importants pour la planification des MRC.

Le laisser-faire s'appliquera aussi à la dynamique de consensus collectifs déjà engendrée chez chaque MRC, notamment face au problème du mode représentation au Conseil MRC, face aux difficultés de l'intégration rurale - urbaine, face à la multiplication et la dispersion des organisations publiques ou collectives autonomes, face à la difficulté d'opposer le schéma d'aménagement aux tiers, etc.

Nous croyons que ce scénario serait sécurisant, en général, pour les élites locales, micro-régionales et surtout régionales puisqu'il y aurait peu de redistribution des cartes et des atouts et l'assurance d'une certaine liberté d'actions aux utilisateurs du territoire.

L'alternative classique webérienne

Ce scénario tel que qualifié indique une orientation vers le renforcement des responsabilités, du pouvoir et des possibilités de contrôle des Corporations MRC qui sont chapeautées par le Conseil des maires. Le Conseil pourrait devenir à moyen terme un gouvernement intermédiaire entre les municipalités et l'Etat québécois.

A cet effet, on donnerait aux Conseils MRC les moyens de récupérer sous leur tutelle le maximum de fonctions exercées sur leur territoire respectif. La matrice de l'organisation interne (organigramme) de la Corporation serait de type pyramidal bien que des formules

de participation de la population soient possibles. En ce sens le rôle du Préfet deviendrait fort important et son élection au suffrage universel chez sa MRC est envisageable, sinon indispensable.

Par ailleurs, selon ce scénario les MRC nécessiteraient un financement autonome. Il faudrait lever un impôt mercéen ou se doter d'un pouvoir de taxation.

Abolition de toute planification à cet échelon

Ce scénario s'appuie sur un certain nombre de déceptions face aux attentes de la législation de 1979 qui créa les MRC. Plusieurs observateurs avaient promis un avenir brillant à cet échelon territorial et, dix ans après, la planification et la dynamique socio-économique de ces territoires les déçoivent.

Plutôt que de prôner l'amélioration graduelle des moyens à l'échelon MRC, on préfère s'en remettre aux institutions locales, régionales ou nationales pour exercer les diverses fonctions reliées aux quatre (4) enjeux applicables a priori à la planification territoriale des MRC.

En ce sens, les Conseils pourraient être dissous ou tout simplement utilisés pour chapeauter une corporation MRC ayant seulement quelques responsabilités. Les schémas d'aménagement pourraient notamment être régionalisés en prévoyant des mécanismes pour responsabiliser les élus locaux à cet égard.

Création de relais utilitaires avec des moyens tactiques

Ce quatrième scénario s'inscrit selon le désir d'exploiter le dynamisme territorial tous azimuts qui a émergé naturellement chez les territoires MRC depuis 1982.

Nous avons vu, qu'à divers degré, ces territoires d'appartenance ont servi de base à l'action pour des organisations publiques, privées et collectives, qu'un mouvement de création d'organisations nouvelles existe chez la plupart des milieux et qu'un véritable réseau territorial a servi à opérationnaliser la planification à cet échelon.

En ce sens, les territoires MRC feront un effort particulier pour étendre, densifier et optimiser leur propre réseau de planification territoriale. Un mécanisme de création de relais utilitaires sera mis au point chez chaque MRC selon le réseau actuel, ses potentialités résillières et les besoins exprimés par les décideurs-noeuds. A ce niveau, certains outils et moyens doivent être prévus afin d'assister ces relais utilitaires non seulement pour fonctionner mais aussi et surtout pour générer des dossiers concrets d'aménagement et de développement.

Dans le cadre de la revision des schémas d'aménagement des MRC, nous optons pour ce scénario parce qu'il correspond fort bien à la réalité du dynamisme territorial chez ces quatre-vingt-quinze (95) territoires sans qu'il demande des transformations majeures au niveau institutionnel et politique.

Nous croyons par ailleurs que les scénarios de l'intégration globale au sein de la Corporation MRC ainsi que l'abolition de toute planification à cet échelon territorial ne sont pas réalistes.

Or, nous avons démontré que le laisser-faire et la promotion de la concertation entre 1982 et 1990 avaient permis la structuration d'un réseau de planification territoriale chez la plupart des MRC.

En ce sens, nous suggérons tout simplement d'assister pertinemment cette dynamique naturelle en lui offrant de l'expertise pour insuffler de la rationalité et des moyens pour la soutenir convenablement.

13) La nécessité d'inclure tous les enjeux territoriaux

Nous avons mis en évidence à la partie I et II de ce document, les quatre (4) enjeux de la planification territoriale à l'échelon des MRC québécoises, c'est-à-dire l'aménagement du territoire, le développement communautaire, la gestion publique de biens et services collectifs et la régulation du marché du travail. Nous avons alors considéré que la concertation entre les décideurs qui interviennent chez chaque MRC était au coeur de la problématique de la planification territoriale à cet échelon.

Nous allons reprendre ici ces enjeux de la planification territoriale MRC et leur offrir maintenant un cadre d'analyse succinct qui permettra de décomposer chacun, en éléments pouvant être inclus dans la démarche de planification.

L'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire s'avère l'enjeu explicite de l'institutionnalisation des territoires MRC et de leur Conseil des maires. En effet, la L.A.U. offre un outil réglementaire opposable aux tiers qui est en principe très bien pour imposer les priorités d'aménagement pour les différents territoires. Il s'agit maintenant que les différents Conseils MRC aient la volonté politique de faire appliquer leur schéma d'aménagement.

On sait que l'aménagement du territoire, au Québec comme ailleurs, fut dans le passé, largement soumis au libre jeu des forces technologiques, politiques et socio-économiques. Les conséquences d'un tel laisser-faire furent largement mises en évidence au Québec par le Rapport LA HAYE (1968)³² :

- déséquilibre dans la distribution des populations urbaines
- congestion de la circulation et difficultés de stationnement
- coûts mal répartis des aménagements non-planifiés
- sous-utilisation des services et équipements municipaux
- problèmes de rentabilité des transports en commun
- disparition d'excellentes terres agricoles
- destruction des unités de voisinage
- incohérence dans l'utilisation du sol
- compétition exacerbée entre les municipalités

La L.A.U., et dans ce cadre, la première génération de schémas d'aménagement MRC vise à éliminer ces effets négatifs. Étant donné le peu de moyens offerts pour réaliser des

³² Commission d'enquête sur les problèmes d'urbanisation au Québec, présidée par Jean-Claude La Haye.

actions, et le grand nombre d'actions réalisées, nous pouvons avancer que les résultats obtenus sont insuffisants mais satisfaisants pour une première génération. La deuxième génération de schémas d'aménagement devra évidemment amener les MRC à se rendre plus loin en termes de planification territoriale (planification spatiale et planification socio-économique).

A cet effet, nous croyons que la forme et le contenu des nouveaux schémas devraient être modifiés afin de réaliser :

- 1) une vision régionale et une intégration inter-MRC
- 2) un concept d'organisation globale de chaque espace MRC
- 3) une dimension environnementale explicite
- 4) une banque de projets faisables (coûts-bénéfices-impacts) et priorisés
- 5) une dimension développement orientée vers la réalisation concrète d'actions de nature culturelle, sociale, administrative, écologique, industrielle, touristique, etc.

Pour le reste, forts d'une première expérience, les experts de l'aménagement connaissent fort bien la pratique de leur profession et sauront sûrement exceller et innover dans la confection des schémas.

Le développement communautaire

Le principe d'appartenance qui sert de base au découpage des territoires MRC nous réfère à des critères reliés à la proximité entre les individus et les groupes ; proximité qui permet l'identité collective, la solidarité communautaire et une certaine densité des liens et des échanges. Ces trois (3) éléments (identité, solidarité et interaction) nous ramènent aux principes de base d'une discipline scientifique connue sous le nom "d'organisation et développement communautaire".

Cette discipline nous enseigne que sur la base de son identité propre, une communauté possède, en terme d'interaction et de solidarité, un potentiel de développement que la simple collectivité d'individus ne possède pas. Dans la littérature, l'organisation

communautaire apparaît comme une nouvelle technique d'action collective visant à faire émerger une démarche de changement social et économique par et pour les habitants d'un territoire donné. De fait, les collectivités territoriales qui possèdent a priori des attributs appropriés en termes d'identité et de solidarité peuvent devenir des communautés par l'entremise d'un processus d'activation des acteurs qui générera en principe l'organisation et le développement. L'objectif souhaité devient de doter les collectivités (spécialement les collectivités souffrant de sous-développement) d'une plus grande confiance en elles-mêmes et d'une plus grande autonomie dans l'identification des problèmes et la recherche collective de solutions. D'où le potentiel de développement relié à l'organisation communautaire des territoires d'appartenance MRC.

Les modalités opérationnelles de la mise en oeuvre de ce facteur communautaire demeurent toutefois fort variées et difficiles à formaliser. Il n'y a pas de modèle universel ; chaque communauté doit forger le sien. Selon la littérature sur le sujet, on peut définir une démarche en fonction de cinq (5) grandes étapes :

- cumulation des données qualitatives et quantitatives
- identification des ressources disponibles
- sensibilisation et mobilisation des individus et des groupes
- identification des besoins, des désirs et des volontés
- recherche collective de projets et de moyens

Dans le cadre des territoires d'appartenance MRC du Québec, il devient à notre sens fort pertinent de raisonner en terme de développement communautaire et de trouver des outils pour valoriser ses qualités de mobilisation et de solidarité. Cela pourrait de toute évidence favoriser la réussite de la planification territoriale.

A cet effet, nous croyons nécessaire que la procédure de planification territoriale qui sera utilisée dans le cadre de la 2ème génération de schémas, s'ouvre largement sur la sensibilisation et la mobilisation des décideurs qui représentent les diverses organisations privées, publiques et collectives (endogènes et exogènes) qui interviennent dans chaque communauté MRC. Il s'agit notamment mais pas exclusivement de trouver des thèmes mobilisateurs :

- agriculture
- loisirs
- commerce
- tourisme
- environnement
- éducation
- transport
- habitation
- économie
- santé et services sociaux
- culture
- etc.

La mobilisation des organisations (décideurs) autour de ces thèmes permettra de développer et d'exploiter à bon escient la dimension communautaire des territoires d'appartenance MRC.

Gestion publique de biens et services collectifs

L'échelon municipal possède traditionnellement des responsabilités dans la desserte et l'administration publiques de biens et services (fonctions allocatives). La gestion publique de ces services permet, en théorie, de socialiser certains coûts de production, d'accroître la productivité de la force de travail, de réduire les pressions sur les salaires et d'assurer une certaine justice sociale.

Par ailleurs, le principe du respect des goûts et des préférences de la population, qui sont variables par essence d'un lieu à un autre, a favorisé l'exercice des fonctions allocatives sur des territoires homogènes en termes de besoins, donc généralement assez restreints en terme de superficie. Des agences publiques locales³³ existent à cet effet dans les secteurs

³³ Plusieurs agences municipales : loisirs, voirie, sécurité publique.....

Plusieurs agences provinciales : emploi, éducation, services sociaux, santé....

Plusieurs agences fédérales : emploi, postes, douanes...

de l'éducation, de la santé, des services sociaux, de l'aide juridique, de la culture, etc. Ainsi, bien qu'il soit rarement totalement autonome par rapport au niveau central, il existe un secteur public local reconnu non seulement administrativement mais aussi politiquement grâce à la présence d'une démocratie locale.

De plus, l'établissement d'une discipline scientifique nommée "économie publique locale" montre bien l'intérêt de la science économique pour le niveau local d'administration publique. Ce niveau a d'ailleurs accru passablement sa part du secteur public global au cours des dernières décennies.

Cette discipline d'Economie Publique Locale est justement concernée par l'organisation et le financement des activités non-marchandes au niveau infra-étatique des collectivités territoriales décentralisées (DERYCKE et GILBERT 1988). Ses spécialistes cherchent à identifier les clientèles optimales de desserte, à calculer les économies d'échelle et à trouver des solutions rationnelles aux problèmes liés aux effets externes et aux débordements territoriaux de services. De fait, l'économie publique locale cherche à définir des critères solides permettant de choisir, pour chaque bien et service, le meilleur mode de gestion en termes d'assise spatiale adéquate et de formules juridiques appropriées (régie, concession, intégration, fragmentation, etc.).

Puisque les territoires MRC sont maintenant disponibles à la gestion publique, il est à prévoir que plusieurs organisations de desserte de biens ou services collectifs vont adopter, à terme, cette assise spatiale. Nous avons vu que plusieurs organisations publiques existantes ont déjà fait la transition :

- gestion des déchets	45 %	des MRC
- l'évaluation foncière	88 %	" "
- les C.L.S.C.	85 %	" "
- les Commissions scolaires	45 %	" "
- Travail Québec	74 %	" "
- Emploi et Immigration Canada	35 %	" "
- voirie tertiaire	5.5 %	" "

Alors que d'autres agences publiques se sont carrément structurées à cet échelon micro-régional pour délimiter et desservir leur clientèle. C'est le cas notamment d'organisations dans des domaines tels que :

- le tourisme	45 %	des MRC
- la culture	21 %	" "
- l'environnement	32 %	" "
- sports et loisirs	6.5 %	" "
- autres services	51 %	" "

Il devient dès lors, à notre sens, fort important d'inclure ce champ de la gestion publique dans l'exercice de planification territoriale des MRC. Il s'agirait d'évaluer, pour chaque MRC, les biens et services collectifs qui pourraient éventuellement être administrés à cet échelon territorial. La rationalité de l'économie publique locale pourrait alors servir la cause de cette planification en offrant des critères objectifs pour encadrer la réflexion collective.

A cet effet, nous croyons que la procédure de planification territoriale doit prévoir l'inclusion de cet enjeu de gestion publique de biens et services collectifs.

La dynamique économique

Au niveau économique, deux (2) courants distincts participent à la constitution d'un corpus théorique et à l'élaboration d'une théorie de la dynamique économique locale. Il s'agit de l'approche concernée par la création d'emploi ainsi que celle concernée par la promotion de l'entrepreneuriat.

D'une part, en refutant l'hypothèse néo-classique de la parfaite mobilité de la main-d'oeuvre dans l'espace³⁴, on considère logiquement que les marchés du travail effectifs pour l'employeur et l'employé possèdent des limites spatiales spécifiques et distinctes. Cette considération devient fort crédible si on l'appuie des indicateurs désagregés sur

³⁴ Par conséquent, l'entreprise ne peut attirer de très loin les ressources nécessitées.

l'emploi. Ceux-ci nous montrent effectivement des taux variables, des conditions différentes et des structures de l'emploi fort diverses entre les localités sur les territoires nationaux.

De ces constatations est apparue, au début des années 1970, la notion de "bassin d'emploi" (local labour market or pool of labour) qui permet de découper le marché du travail selon la réalité de l'employeur et de l'employé. Bien que l'aire des bassins d'emploi renvoie en pratique à des espaces multiformes, la notion se précisa à l'usage et gagna de la crédibilité, spécialement chez les agences déconcentrées des services gouvernementaux de régulation (offre-demande) du marché du travail.

Le bassin d'emploi est en principe circonscrit sur la base de la distance parcourue ou possiblement parcourue par le travailleur (migrations alternantes quotidiennes (journey to work)) pour exercer ses activités professionnelles. Il est en fait l'espace géographique à l'intérieur duquel les habitants trouvent normalement un emploi et les organisations trouvent la main-d'oeuvre nécessaire, en quantité et en qualité, pour occuper les emplois qu'elles procurent (l'aire de recrutement pour les uns coïncide généralement avec l'aire d'emploi pour les autres).

Défini de cette façon, on comprend que le bassin d'emploi s'avère une assise spatiale pertinente pour compiler des indicateurs du marché du travail, pour comparer ces indicateurs au niveau national (et international) ainsi que pour définir des politiques économiques et sociales orientées vers des solutions adaptées à des problèmes spécifiques en des lieux particuliers. D'où l'adoption actuelle de ce référent spatio-économique dans la plupart des pays occidentaux (OCDE 1982).

En effet, en se servant de la notion de bassin d'emploi, les gouvernements centraux se sont dotés d'une logique fort intéressante pour spatialiser certaines politiques concernées par l'emploi, notamment plusieurs programmes spécifiquement orientés sur l'offre de travail. Si l'on en juge les études de l'OCDE réalisées dans le cadre du programme ILE³⁵, cette logique spatiale s'avère non seulement très utilisée mais les interventions en ce sens génèrent des retombées considérables notamment en termes d'initiatives économiques

³⁵ Initiatives Locales pour l'Emploi.

créatrices d'emplois (OCDE 1985-86-87-88-89-90). La recherche de l'excellence dans ces programmes incite les concepteurs à observer et analyser attentivement, avant l'intervention, les différents bassins de main-d'oeuvre et d'activités productives. Les représentations modélisées que ces experts induisent des systèmes économiques localisés (bassins d'emploi) font ressortir des considérations pertinentes qui se traduisent par la suite, selon GREFFE (1988), en priorités pour l'action et en initiatives concrètes visant l'équilibre du marché local du travail.

Dans le cadre des territoires MRC du Québec, nos indicateurs montrent que plusieurs de ces petites régions correspondent à des bassins d'emploi ou, d'une façon ou d'une autre, deviennent l'aire d'opération de politiques économiques concernées par l'emploi. A cet effet, les territoires MRC se voient utilisés par plusieurs organisations publiques ou collectives dans la gestion de leur fonction :

- Emploi et immigration Canada ...	35 % des MRC		
- Travail Québec	74 %	"	"
- programme CLE (Comité Local pour l'Emploi)	34 %	"	"
- programme PDC (Développement des Collectivités)	42 %	"	"
- Agents de développement rural	36 %	"	"

Ainsi, nous constatons que plusieurs territoires MRC possèdent implicitement d'importantes responsabilités dans la régulation du marché du travail qui est exercée par différentes organisations sur leur territoire. Par ailleurs, même s'ils ne possèdent pas d'organisations couvrant spécifiquement et exactement leur territoire, tous les territoires MRC sont touchés par cette approche d'initiatives locales pour l'emploi.

D'autre part, un bon nombre d'économistes travaillent depuis quelques années sur l'hypothèse de l'effet entrepreneurial des milieux. Ils élaborent lentement une théorie autour du concept de milieu innovateur, milieu local, milieu d'entrepreneuriat..... ou tout simplement milieu.

Le point de départ est le constat que l'espace local devient, en certains endroits spécifiques, une véritable pouponnière (nursery) d'organisations à caractère économique en jouant un rôle d'incubation. Aux exemples prestigieux (Silicone Valley, Route 128) prenant la

forme d'immenses concentrations technologiques à l'image du pays de leur localisation, furent ajoutés de nombreux exemples plus modestes, mais tous aussi convaincants de l'existence de facteurs spatiaux particuliers qui stimulent l'innovation et la dynamique économique chez certains milieux spécifiques.

Le postulat général est à l'effet que ce serait le milieu lui-même qui entreprend, innove et secrète les diverses organisations. On s'intéresse dès lors beaucoup moins aux traditionnels facteurs d'attraction des activités qu'à ceux qui permettent l'émergence et la croissance de celles-ci en un endroit particulier.

Cet intérêt pour comprendre les facteurs spatiaux d'émergence et de croissance d'activités se justifie principalement par la montée en importance des petites et moyennes organisations (PMO) dans l'économie contemporaine. On sait que la PMO est fortement dépendante de l'espace où elle sied pour recueillir les intrants (ressources, compétences et information) qui sont nécessaires à son processus de production d'extrants. L'importance d'un espace riche en intrants s'en trouve dès lors confirmée face à l'opportunité de voir émerger et croître des PMO. Cependant, cette richesse en intrants n'est pas que quantitative mais aussi qualitative. L'effet entrepreneurial du milieu prend ainsi le sens de la combinaison appropriée pour un espace donné ; et celle-ci n'est évidemment pas nécessairement la même d'un espace à un autre. A cet effet la notion de synergie territoriale devient centrale dans la modélisation de l'effet de milieu.

La déjà très vaste littérature sur le sujet³⁶ met en évidence de nombreux facteurs qui participent à cette synergie cristallisant un milieu fertile de PMO, notamment le savoir-faire, la formation, le financement, le climat social, l'animation économique, le partenariat, la culture entrepreneuriale, les flux d'information, l'effet d'entraînement, etc.

Dans le cadre des MRC du Québec, nos indicateurs montrent que ces micro-régions sont l'assise pour la mise en oeuvre d'organisations spécifiques qui visent la création d'espaces favorables à l'entrepreneuriat :

³⁶ La recension complète des ouvrages scientifiques n'est pas possible dans le cadre de ce travail. On invite le lecteur à consulter notamment les contributions du GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs), la revue Entrepreneurship and Regional Development ainsi que la revue Internationale PME.

- corporation de développement	39 %	des MRC
- organisation dans le commerce	40 %	" "
- secteurs industriels	45 %	" "
- motels industriels	19 %	" "
- centres d'aide à l'entreprise (CAE)	37 %	" "
- promotion du tourisme	45 %	" "
- problématique de l'agriculture	10 %	" "
- problématique de la forêt	14 %	" "
- problématique des mines	3.3 %	" "
- problématique de la pêche	4.4 %	" "

Ces organisations participent à la découverte de la combinaison appropriée permettant l'émergence et la croissance d'activités à caractère économique chez les divers milieux MRC.

Ainsi, l'approche concernée par la création d'emplois et celle qui vise la promotion de l'entrepreneuriat offrent des concepts et des faits à l'aspect dynamique économique chez les territoires MRC. En ce sens, nous croyons nécessaire que les nouveaux schémas d'aménagement intègrent les connaissances cumulées sur les territoires MRC, par les diverses organisations présentes, concernées par la dynamique économique. De plus, nous croyons essentiel que leurs décideurs qui détiennent une expertise pertinente, soient mobilisés par la réflexion collective sur la planification territoriale de leur MRC.

14) Planification territoriale des MRC

La planification territoriale que nous proposons s'inscrit tel un ajout dans le cadre de la procédure actuelle de planification spatiale (L.A.U.). Elle sera enrichie d'éléments dynamiques qui permettront d'ajouter aux schémas d'aménagement (planification spatiale) un caractère explicite de planification socio-économique. Il s'agit d'une procédure que nous désirons flexible et adaptable à chacun des quatre-vingt-quinze (95) milieux.

A cet effet, il est pertinent d'indiquer que, pour concevoir notre procédure, nous avons non seulement analysé la dynamique territoriale des MRC entre 1982 et 1990 (partie II) mais aussi considéré la tradition québécoise à la concertation (FOURNIER 1986, PROULX 1987-1989b, Québec 1988).

Nous soulignons notamment l'expérience de la procédure de concertation connue sous le nom de Conférences socio-économiques (CSE) ; d'abord au niveau national à partir de 1977, ensuite au niveau des grands enjeux de l'économie québécoise, et depuis 1981 au niveau de certaines municipalités, de certaines MRC et de toutes les régions administratives. Par ailleurs, un ensemble de procédés de concertation (tables, comités, forums, etc) servent le développement général du Québec en rassemblant les décideurs dans différents secteurs, pour diverses causes et à divers échelons.

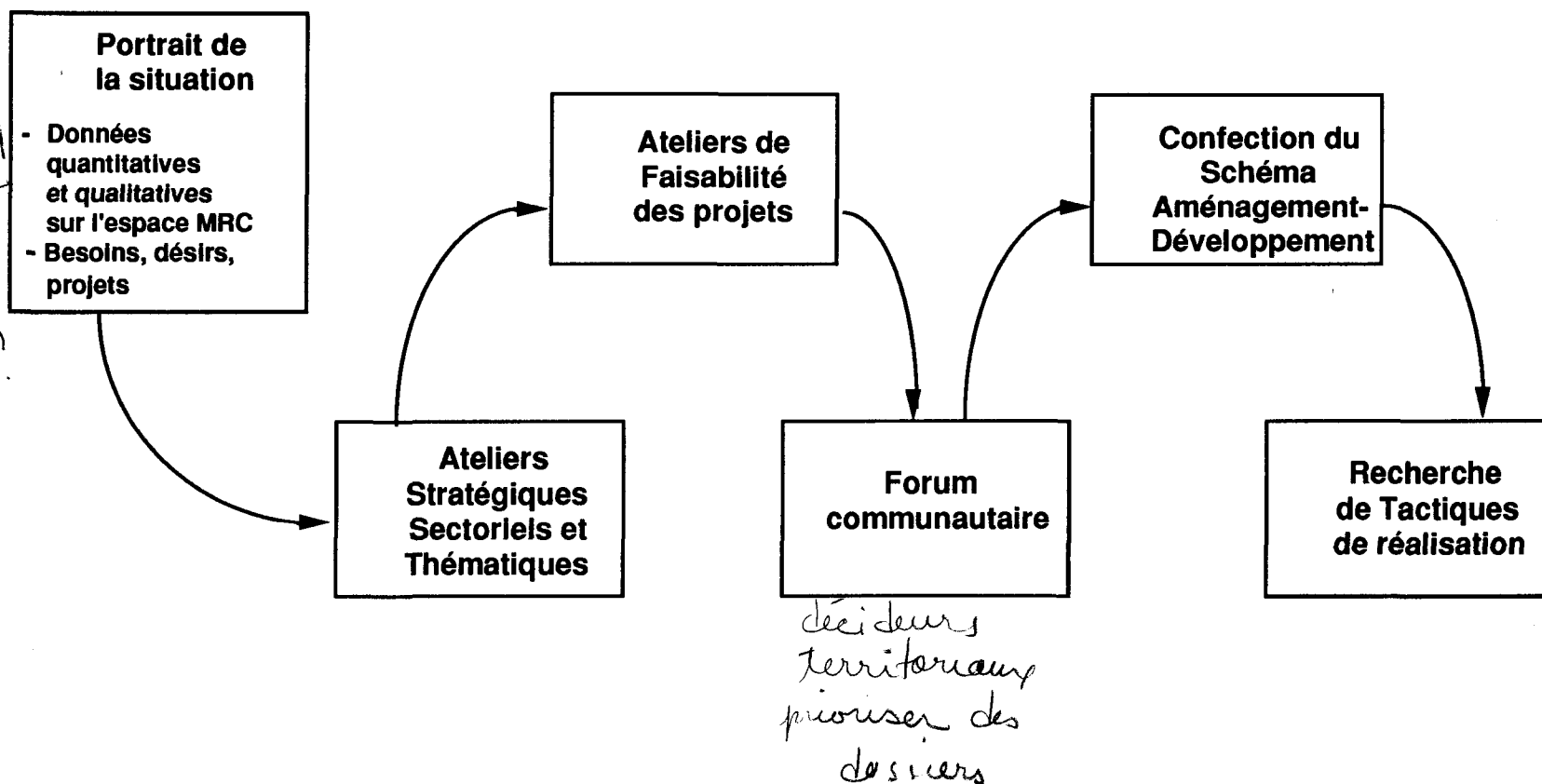
Dans le cadre de la deuxième (2ème) génération de schémas d'aménagement-développement des territoires MRC, notre procédure proposée nécessite sept (7) étapes distinctes que nous examinerons en détail : création d'un Comité aménagement-développement MRC ; production des documents de base ; mise en oeuvre d'Ateliers stratégiques ; mise en oeuvre d'Ateliers de faisabilité des projets ; mise en oeuvre d'un Forum pour la priorisation ; production du document schéma ; et recherche de tactiques d'exécution d'actions.

Comité Aménagement-Développement MRC

On a vu en partie II, que le développement se réalise d'une manière pluraliste par l'entremise d'un ensemble d'organisations (décideurs-euses) dont un bon nombre ne sont pas liées aux corporations municipales. Les actions sont nombreuses à épouser les territoires MRC. Nous avons aussi démontré l'existence, entre les décideurs de la plupart des milieux MRC, d'un réseau utilitaire à multiples relais, qui sert la planification territoriale.

A cet effet, nous jugeons approprié de préconiser la création d'un relais utilitaire prenant la forme d'un Comité Aménagement -Développement. Celui-ci serait composé ~~essentiellement de maires des municipalités membres~~ ainsi que des représentants (décideurs) des organisations fonctionnelles qui oeuvrent chez la MRC dans les secteurs de la santé, services sociaux, transport, habitation, environ-nement, culture, loisirs, tourisme, éducation, emploi, communautaire, animation économique, commerce, industrie, agriculture, forêt, mines, etc. La composition de ce Comité serait sous la responsabilité du Conseil MRC qui veillera à la représentativité de tous les secteurs socio-économiques et de tous les sous-territoires (municipalités) de la MRC. Il s'agit de fait de former une "table territoriale" pour exercer la responsabilité de planification.

COMITÉ AMÉNAGEMENT-DÉVELOPPEMENT MRC



Un tel cerveau collectif devrait orienter la mise en oeuvre de la revision des schémas selon une procédure adaptée à son milieu. Cependant, le Conseil MRC resterait le maître d'oeuvre du schéma d'aménagement. Ce comité devra par ailleurs, se doter d'une cellule exécutive limitée à quelques personnes ainsi que d'une régie interne pour effectuer les tâches relatives à son mandat.

Le rôle du comité consistera d'une part à mobiliser les décideurs territoriaux dans l'opération de planification en les faisant réfléchir et statuer sur les fins et buts visés par la planification spatiale.

D'autre part, il devra s'occuper de l'ajout des éléments nécessaires et appropriés à la procédure actuelle pour qu'elle tende à devenir une véritable planification territoriale. A cet effet, le comité devra faire l'exercice d'identification des outils offerts pour une telle planification territoriale :

- schéma lui-même
- plans et règlements d'urbanisme
- qualité dans les biens et services collectifs déjà existants
- habitations convenables pour toute la population
- bâtiments industriels et commerciaux
- service d'animation économique
- service d'accès à l'information
- service de diagnostic organisationnel et de gestion
- service d'incubation d'activités
- service d'accès au capital financier
- surfaces industrielles à taux réduits
- banque de terrains municipalisés
- avantages fiscaux
- etc.

Finalement, ce comité Aménagement-Développement devra découvrir les tactiques appropriées non seulement pour mettre en oeuvre la procédure de planification territoriale mais aussi pour permettre la réalisation des projets qui émergeront.

Chez plusieurs MRC la création d'un tel comité s'inscrira tout simplement dans la continuité d'un comité, conseil ou table déjà existant au niveau de la communauté. Chez d'autres, il s'agira de mettre au point la formule appropriée. Alors que dans certains milieux, il est possible qu'une telle initiative non obligatoire par la L.A.U. trouve des opposants féroces rendant la mission impossible.

Production des documents de base

Comme première étape opérationnelle de la planification territoriale, il s'agira pour chaque MRC, de se doter des documents nécessaires à la réflexion collective sur la situation globale du territoire. A cet effet, il faudra, dans un souci d'optimalité, mettre à contribution les ressources humaines disponibles. Nous pensons notamment aux permanents des différentes organisations qui possèdent des données et exercent une fonction sur le territoire : C.L.S.C., Commission scolaire, Travail Québec, Emploi et immigration Canada, Société de développement, C.A.D.C., Centre d'aide aux entreprises, Motel industriel, Agent de développement, Office de tourisme, Comités de l'environnement, groupes d'intérêt, Chambres de commerce, etc. Il s'agit de produire "l'information descriptive" sur le territoire MRC.

L'opération consistera à :

- dépouiller les documents et archives existants
- solliciter les propositions et avis gouvernementaux
- solliciter les propositions des municipalités
- solliciter des propositions de certaines organisations
- mettre à jour les données sur le territoire
- faire l'état de la situation des ressources naturelles
- faire l'état de la situation des ressources construites
- faire l'état de la situation des ressources humaines
- faire l'état de la situation des ressources financières
- faire l'état de la situation des activités économiques
- bien identifier la base exportatrice
- établir l'effet multiplicateur des investissements

- élaborer des concepts alternatifs d'organisation spatiale
- élaborer des profils sectoriels
- identifier l'importance relative de chaque secteur
- identifier les segments inoccupés dans les filières
- identifier les liens, maillages et grappes entre les activités
- mettre en évidence les potentialités d'amén.-développement
- mettre en évidence les contraintes d'amén.-développement
- faire l'inventaire des propositions d'actions

L'objectif explicite visé par cet exercice est de produire un document vulgarisé et diffusable, qui servira de base à la réflexion collective sur l'aménagement et le développement sur le territoire MRC à planifier.

Ateliers stratégiques, sectoriels et thématiques

A cette étape-ci, le Comité Aménagement-Développement mettra sur pied, en étroite relation avec le Conseil MRC, un ensemble d'ateliers de réflexion stratégique autour des secteurs socio-économiques et des thèmes porteurs pour le territoire, notamment :

- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| - l'agriculture | - capital de risque |
| - l'éducation | - exportation |
| - les transports | - créativité et innovation |
| - l'habitation | - pratiques de gestion |
| - la forêt | - chômage |
| - les secteurs industriels | - formation professionnelle |
| - la culture | - services communautaires |
| - les loisirs et sports | - pêches |
| - la santé | - services sociaux |
| - les mines | - etc. |

On pourrait envisager aussi des rencontres d'information sur l'aménagement - développement qui s'adresseraient directement à la population afin de sensibiliser les citoyens et de recruter des décideurs potentiels (éventuels porteurs de dossiers d'actions).

Ces ateliers permettront de rassembler différents décideurs du milieu autour de mobiles reliés à l'aménagement et au développement. Les décideurs(euses) visés sont : les directeurs généraux, présidents, secrétaires ou représentants d'organisations publiques, privées et collectives qui interviennent sur le territoire. Le président-animateur de chaque atelier pourrait être recruté parmi les maires et les présidents ou D.G. d'organisations alors que les secrétaires pourraient être recrutés parmi les fonctionnaires. Il s'agit de fait, de produire "l'information d'orientation" pour la planification territoriale.

La mise sur pied d'ateliers sectoriels et thématiques stratégiques vise à faire le point sur la situation, à faire appel à toute information pertinente et à faire collectivement certains choix porteurs en terme de stratégies. Le territoire en arrivera ainsi à se doter d'axes et d'orientations pour l'aménagement et le développement. Nous croyons qu'il n'est pas approprié de multiplier le nombre de stratégies mais bien d'insister sur leur pertinence et leur précision dans une perspective d'intégration des ressources à moyen terme.

Pour cet exercice, il y a nécessité de considérer les stratégies déjà existantes aux autres échelons territoriaux afin d'obtenir une certaine intégration inter-territoriale et aussi une certaine originalité dans les stratégies à l'échelon MRC. Ainsi, les stratégies locales (municipales) seront analysées, notamment pour leurs qualités de correspondance aux besoins, goûts et préférences de la population. Les stratégies régionales seront aussi considérées, notamment dans une optique d'intégration inter-MRC des objectifs d'aménagement et de développement. Les stratégies des gouvernements québécois et canadien seront considérées afin de respecter les orientations de ces autorités supérieures et aussi afin de prendre connaissance des normes, réglementations et critères d'accès aux programmes. Finalement, l'analyse des grandes orientations offertes par les diverses instances internationales serviront aussi à la réflexion stratégique à l'échelon MRC.

La démarche à suivre est la suivante :

- réflexion sur les ressources, potentialités, moyens et contraintes par secteur ou thème
- inventaire des différentes orientations à privilégier
- analyse des coûts et des effets des orientations passées
- étude de la faisabilité de chacune des orientations proposées
- sélection des orientations réellement porteuses
- inventaire des actions pour opérationnaliser les orientations

L'objectif explicite de ces ateliers est dès lors de faire des choix stratégiques, c'est-à-dire doter la collectivité territoriale d'orientations majeures d'aménagement du territoire et de développement culturel, social, environnemental et économique qui seront inclus dans son schéma d'aménagement-développement du territoire.

La logistique nécessaire pour ces ateliers stratégiques consiste en des lieux de rencontres, des animateurs, des secrétaires ainsi que des documents de base pour la réflexion collective.

/ Ateliers de faisabilité technique /

Cette étape de la planification territoriale est concernée par la préparation des dossiers en vue de la sélection des actions d'aménagement et de développement. A partir de l'inventaire des propositions réalisé dans les documents de base et les ateliers stratégiques, les ateliers de faisabilité permettent de faire le cheminement technique qui va de la simple proposition d'action au projet articulé qui se présente telle une fiche technique détaillée pour chaque action.

Il faut de fait, monter de réels dossiers pour les équipements, les infrastructures et les services collectifs qui apparaissent nécessaires pour opérationnaliser les stratégies territoriales et sectorielles. En terme de planification, il s'agit de produire "l'information effective". Il ne s'agit pas d'une étude très détaillée reliée à la mise en oeuvre de l'action mais bien d'une faisabilité préliminaire permettant de jauger chaque projet, de choisir et de prioriser.

La mise sur pied d'ateliers de faisabilité se réalise en ciblant directement sur des mobiles reliés explicitement à un projet (action) potentiel servant l'aménagement et le développement du territoire. L'objet est d'étudier collectivement la faisabilité de chaque proposition et potentialité d'action.

Les intervenants appelés à travailler à ces ateliers sont évidemment les décideurs d'organisations publiques, privées et collectives concernées par le mobile. Par ailleurs, nous considérons qu'un appel particulier devrait être lancé chez les conseillers municipaux, les commissaires scolaires et les membres de conseils d'administration des

organisations publiques afin de recruter parmi ces élus, des porteurs éventuels de dossiers.

L'objectif explicite de ces ateliers est de satisfaire aux conditions environnementales, sociales, techniques, politiques, administratives et économiques de réalisation d'actions.

La démarche à suivre est la suivante :

- appel général à toutes les propositions
- sollicitation des collaborateurs
- mobilisation de porteurs de dossiers (projets)
- montage des dossiers en termes d'information
- mesure des divers impacts positifs et négatifs
- mesure des divers coûts
- considération des programmes gouvernementaux offerts
- implication des partenaires
- fixation d'un échéancier de réalisation

La logistique nécessaire pour ces ateliers de faisabilité consiste en des animateurs, des secrétaires, des lieux de rencontres et une expertise en analyse de faisabilité. Cette expertise devrait normalement prendre la forme d'une ressource humaine, d'un guide-synthèse sur l'analyse de faisabilité ainsi qu'un modèle de fiche technique à remplir pour chaque projet.

A partir d'un tel exercice, la collectivité sera dotée d'un ensemble d'actions projetées prêtes à être défendues dans le but de prouver leur pertinence et leur faisabilité.

Forum communautaire

Cette étape de la planification territoriale est concernée par le rassemblement des principaux décideurs territoriaux afin d'obtenir des consensus collectifs autour des priorités d'aménagement et de développement. Il s'agit à ce stade, de sélectionner et prioriser démocratiquement les dossiers présentés en utilisant évidemment des critères

rationnels reliés aux besoins de la population, aux stratégies retenues, aux coûts, aux bénéfices et aux divers impacts.

Le forum est un événement de courte durée (1 ou 2 jours) où les intervenants concernés par la planification du territoire en question, doivent juger la valeur de chaque projet afin d'en arriver à un rejet ou à une acceptation selon un échéancier précis. L'objectif explicite est d'être en mesure de pouvoir inclure dans la version finale du schéma d'aménagement du territoire MRC, les équipements, infrastructures et services collectifs prioritaires pour cet exercice de planification de cinq (5) ans.

Les intervenants appelés à siéger au forum sont assez nombreux et doivent être sélectionnés minutieusement par le Comité d'orientation en respectant la représentation des municipalités, des secteurs socio-économiques, ainsi que des organisations privées, publiques et collectives qui interviennent sur le territoire.

La logistique nécessaire est : un lieu, une table ronde, une fiche technique sur chaque projet, un animateur et un horaire rigoureux.

Le forum permet à la collectivité territoriale MRC non seulement de bien répondre à l'exigence de consultation de la L.A.U., mais aussi d'avoir en main un ensemble de dossiers bien ficelés, priorisés et prêts pour la réalisation. Ainsi, la solidarité territoriale nécessaire pour promouvoir chacun des dossiers jusqu'à l'exécution des décisions pourra se réaliser beaucoup plus facilement.

Production du document schéma d'aménagement-développement

Après la tenue du forum communautaire, les experts de l'aménagement-développement seront en mesure de finaliser l'élaboration du schéma (plan physico-spatial et socio-économique) pour leur territoire MRC. Ce schéma de la deuxième génération devrait contenir :

1) une vision régionale et une intégration inter-MRC

- coordination des priorités d'aménagement
- coordination des choix d'infrastructures
- coordination des choix d'équipements
- coordination des choix de services collectifs

2) un concept d'organisation globale de l'espace MRC

- la localisation des pôles commerciaux
- la localisation des pôles de services
- la localisation des grands axes de flux routiers, hydro-électriques, téléphoniques, chemins de fer, etc.
- la définition des périmètres d'urbanisation
- la localisation des aires de spécialisation en loisirs, en sports, en culture, en plein air, etc.
- la conception d'une aire d'entrepreneuriat industriel

3) une dimension environnementale explicite

- conservation et renouvellement des ressources naturelles
- protection des plans d'eau
- gestion des ordures recyclables et non-recyclables
- valorisation du patrimoine (bâtiments antiques, mines, moulins anciens, cultures maraîchères, espèces fauniques, plantations, routes pittoresques, ponts, ports, barrages, etc.
- qualité générale du milieu naturel

4) une dimension développement sous toutes ses formes

- grandes orientations d'aménagement et de développement
- propositions et choix des équipements collectifs
- propositions et choix des infrastructures collectives
- propositions et choix des services collectifs

5) une dimension tactique pour la réalisation d'actions

- étude de faisabilité (toutes formes de coûts et impacts)
- montage de dossiers
- inventaire des sources possibles de financement
- identification et mobilisation des partenaires
- priorisation des dossiers
- information et sensibilisation de la population
- préparation du terrain à la prise de décisions exécutives
- aspects techniques de mise en oeuvre des actions

Ces cinq (5) éléments de contenu rassemblés permettront de produire pour chaque territoire MRC, un schéma d'aménagement-développement devenant un véritable instrument dynamique pour la planification territoriale. En terme de logistique, il faudra évidemment un expert (aménagiste) soit en régie interne du Conseil MRC ou soit chez une organisation externe privée.

A partir de cette étape, la promotion des dossiers contenant un projet d'équipement, d'infrastructure ou d'un service ainsi que la fixation d'un échéancier précis de réalisation est de l'ordre des forces du marché et du jeu de la politique.

Tactiques d'exécution de projets d'aménagement-développement

Cette étape est concernée spécifiquement par la préparation de l'exécution d'actions concrètes. Il s'agit de définir des tactiques appropriées. Chaque porteur de projet, en collaboration avec le Conseil MRC et le Comité Aménagement-Développement, devra inventer ses tactiques en fonction du terrain, de l'ambiance politique, du climat à l'investissement, de la conjoncture économique, de la réalité financière, etc.

En termes de planification territoriale, on définit la tactique comme une manoeuvre spontanée et articulée, une ruse selon l'ambiance et le contexte, ou encore "le moyen inventé sur le terrain pour faire progresser un dossier d'aménagement et de développement vers sa réalisation".

La tactique est de fait, l'art de bien cerner la problématique du projet notamment les aspects techniques, financiers et administratifs, de considérer les divers éléments de la situation économique et politique qui prévaut actuellement, d'inventorier les sources disponibles de financement (programmes gouvernementaux, investissements privés) et de ruser selon les circonstances afin d'amener les décideurs-partenaires à exécuter efficacement le projet (action).

A cet effet, l'étude de faisabilité des projets réalisée dans une première version (préliminaire) lors des ateliers de faisabilité, s'avère de fait une tactique utilisée par les promoteurs. Cette étude qui s'enrichit généralement avec le temps, notamment en s'adaptant aux exigences des partenaires de la réalisation, aux normes et réglementations ainsi qu'aux diverses contraintes techniques, devient la source principale d'argumentation pour la promotion du dossier.

La tenue d'un Sommet socio-économique territorial comme tactique de réalisation d'actions a largement démontré sa grande efficacité à l'échelon des MRC au Québec. En effet, depuis l'expérience de la MRC d'Asbestos en 1986, la procédure de concertation territoriale appelée Conférence socio-économique dont la dernière étape est le Sommet, fut utilisée par quelques MRC et a, dans ces cas, énormément contribué à l'engagement des partenaires dans des actions d'aménagement et de développement. La vertu principale du Sommet réside dans le face à face décisionnel entre les principaux décideurs de la communauté MRC et les promoteurs de projets.

L'orchestration d'une campagne de presse autour d'un dossier s'avère une tactique largement utilisée par les promoteurs de projets d'aménagement et de développement chez les MRC.

Une autre excellente tactique réside dans l'implication financière du secteur privé comme partenaire dans la réalisation du projet. Cette implication financière peut aussi, tactiquement, prendre la forme d'un Fonds populaire ramassé auprès de la population de la MRC.

Finalement, il existe plusieurs types de tactiques selon le type d'action projetée, l'ambiance du terrain, les conditions sociales, culturelles, politiques et économiques, le

terrain, la compétition, les moyens disponibles du moment et l'imagination des promoteurs des projets. Il s'agit :

- animation dynamique du processus décisionnel
- représentations auprès des bailleurs de fonds
- pressions politiques
- manoeuvre rusée des élus locaux
- subterfuges d'accès à l'information pertinente
- solidarité autour d'un mobile ou d'un enjeu
- technique efficace pour monter un dossier
- campagne de presse
- regroupements, associations, alliances
- sensibilisation systématique de la population
- manifestations populaires
- etc.

De fait, il s'agit de nourrir le cadre général d'exécution des actions projetées et priorisées par des ruses et des manoeuvres appropriées. Notre analyse de la réalité (partie II) nous permet d'avancer qu'un projet (action) nécessite toujours une tactique, et souvent une combinaison de tactiques, avant d'en arriver à l'étape finale, c'est-à-dire l'exécution.

Conclusion

Cette procédure proposée se veut évidemment flexible et ajustable à chaque territoire MRC. Bien que largement induit de la réalité, il s'agit tout de même d'un modèle de rationalité globale qui va nécessiter une adaptation à chaque contexte. Cette adaptation sera l'oeuvre exclusive des décideurs de chaque territoire en connaissance de la L.A.U. et des enjeux de planification territoriale.

15) L'encadrement de la mise en oeuvre de la planification

Il va sans dire que la planification territoriale des MRC du Québec dans le cadre de la deuxième génération de schémas d'aménagement et de développement ne s'effectuera pas sans l'important soutien du Ministère des Affaires Municipales. Bien que cette planification relève de la responsabilité des élus locaux et des décideurs de leur territoire MRC, il demeure que le M.A.M a un rôle important à jouer au niveau de l'encadrement de l'exercice de planification.

Nous suggérons un encadrement en cinq (5) grands éléments distincts :

1) Veiller à la mobilisation de tous les ministères

Une table de travail devra être mise sur pied entre les ministères québécois ayant une incidence sur l'aménagement du territoire et le développement (industrie et commerce, éducation, santé et services sociaux inclus) et le Comité Aménagement-Développement de chacune des MRC. La tâche principale sera de fournir les orientations, projets et avis du gouvernement (articles 11 et 16).

Etant donné l'expertise et les responsabilités des délégations régionales des ministères, une telle table de travail pourrait être mise en oeuvre au niveau régional. Puisque la confection des schémas nécessite beaucoup d'échanges entre les ministères et les MRC, nous croyons que la table de concertation proposée devrait opérer sur une base régulière pendant toute la durée de la procédure de planification territoriale MRC.

2) Produire un document sur la procédure

- les réquisitions de la L.A.U.
- les ajouts nécessaires pour bonifier cette planification par la mobilisation des organisations (décideurs) collectives, publiques et privées de nature sociale, culturelle, politique, industrielle, agriculture, éducation, santé, transport, etc.
- un schéma détaillé de la procédure proposée

3) Produire un document sur la forme et le contenu des schémas

- données qualitatives et quantitatives
- instruments d'analyse territoriale
- vision inter-MRC
- concepts d'organisation globale de l'espace
- dimension environnementale explicite
- dimension développement
- outils de planification spatiale active
- cartographie
- etc

4) Produire un guide sur l'étude de la faisabilité des projets (actions)

- cueillette et traitement des données
- montage des fiches techniques (dossiers)
- analyse de faisabilité technique
- analyse de faisabilité environnementale
- analyse de faisabilité socio-culturelle
- analyse de faisabilité économique
- analyse de faisabilité politico-administrative

Il s'agit d'une méthode articulée conduisant à déterminer des critères mesurés pour évaluer la faisabilité du projet afin que les décideurs puissent choisir et prioriser. Il s'agit d'une faisabilité préliminaire et indicative en non pas de faisabilité détaillée reliée à la mise en oeuvre de l'action.

5) Modéliser le réseau territorial de chaque territoire MRC

- induction du réseau utilitaire territorial actuel
- analyse des différents noeuds (organisations) connectés
- inventaire des organisations potentielles à connecter
- mise en évidence de certaines propriétés relationnelles
- représentation du réseau utilitaire potentiel pouvant servir la planification territoriale de la petite région MRC

6) Appuis directs et continuels des experts du MAM

- conseils à la composition du Comité Aménag.-Développement
- conseils sur la conception de la procédure à utiliser
- conseils sur la mise en oeuvre de la procédure
- conseils techniques spécifiques

Ces six (6) grands éléments d'encadrement constituent, à notre avis, le rôle de guidance du MAM. L'esprit de cette guidance est de fournir des outils et des conseils aux décideurs des territoires MRC sans toutefois manquer de respect à l'autonomie locale dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement-développement pour chacun des quatre-vingt-quinze (95) (maintenant 96) territoires MRC du Québec.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Lors de leur création effective en 1982, les espaces MRC du Québec possédaient un très bon atout pour lancer la partie de la planification territoriale : l'appartenance territoriale. Pour rendre cette base identitaire opérationnelle, les MRC furent dotées d'un Conseil MRC composé des maires des municipalités membres et reçurent la responsabilité de l'aménagement du territoire. C'est ainsi que le gouvernement proposa une expérience de planification micro-régionale à la population et aux décideurs de chaque territoire MRC.

Or, nos indicateurs du dynamisme territorial illustrent que l'expérience de planification fut très fructueuse si l'on considère les conditions générales de la gestion publique québécoise et le peu de moyens octroyés à ces territoires intermédiaires entre les municipalités et les régions administratives. Ce succès s'avère toutefois fort inégal entre les divers milieux MRC. C'est que l'appartenance s'est transformée en volonté d'utiliser ces micro-régions à des fins fonctionnelles (communautaire, actions d'aménagement, biens et services publics, dynamique économique) d'une manière très variable selon les secteurs et les territoires MRC.

Réussite modérée mais réussite nette en considérant le chemin parcouru et celui ouvert au parcours. Il existe indubitablement une dynamique mercéenne de faits qui s'exprime en terme de planification territoriale.

Bien que cette dynamique territoriale fut vécue fort différemment d'une petite région à une autre, elle fait ressortir à l'analyse, un certain nombre de constantes. Celles-ci doivent servir de base au gouvernement du Québec pour ses politiques régionales et nationales visant la promotion de l'aménagement-développement sous ses diverses formes culturelle, sociale, environnementale, administrative, politique et économique.

A cet effet, nous avons démontré que la plupart des milieux MRC ont vu émerger un réseau utilitaire entre les décideurs des organisations publiques, privées et collectives ; réseaux territoriaux d'information qui en multipliant leurs relais et en améliorant la qualité de leurs flux, ont largement assisté les Conseils MRC dans leur mandat de planification. La présence de ce réseau utilitaire entre les décideurs a permis d'asseoir la procédure proposée dans le cadre de la deuxième génération des schémas MRC du Québec.

Nous avançons que les décideurs socio-économiques d'un grand nombre de territoires MRC sont déjà mobilisés, c'est-à-dire bien disposés pour une 2ème génération de schémas d'aménagement telle que prévue par la L.A.U. de 1979.

Bref, nous avançons que l'expérience mercéenne acquise, telle qu'observée et analysée, rend la plupart des milieux aptes à relever le défi de lier l'aménagement et le développement dans la confection du prochain schéma pour leur territoire.

Nous avançons que même si le mariage aménagement-développement n'est pas prévu par une loi formelle du gouvernement, la liaison se fera par concubinage telle que c'est déjà le cas chez la plupart des territoires MRC.

Nous avançons que le gouvernement doit prévoir une procédure flexible et adaptable pour assister ce concubinage aménagement-développement vers une véritable planification territoriale.

A cet effet, nous avons proposé une procédure de planification territoriale en plusieurs étapes et avons aussi suggéré une démarche d'encadrement à la DGUAT du Ministère des Affaires Municipales.

Références bibliographiques

- BAVELAS, A. "Communication patterns in task oriented groups", in *Journal Acoust. Sociology America*, 22, 1950
- BECOTTE, Y. "Le schéma révisé : son utilité, son contenu et sa forme", Ministère des Affaires Municipales du Québec, Document de travail, D.G.U.A.T., juin 1991
- BORDEUR, C. et ROUSSEAU, R. "L'intervention de réseaux ; une pratique nouvelle", éd. France-Amérique, Montréal, 1984
- BRAYBROOKE, D. and LINDBLOM, C. "A Strategy of Decision", Free Press ed., New-York, 1963
- CAMHIS, M. "Planning Theory and Philosophy", Tavistock Publications, London - New-York, 1979
- CHEVALIER, B. "Méthodes et modalités d'élaboration d'une planification micro-régionale", Cahiers du Centre d'Economie Régionale d'Aix-en-Provence, 1984
- COOKE, P. "Theories of Planning and Spatial Development", Hutchinson ed. London, 1983
- COOLEY, C.H. "Social Organisation", Schocken ed., New-York, 1909
- CROSS, D.T. and BRISTOW, M.R. "English Structure Planning", Page Bros ed., Norwich, U. K., 1983
- DERYCKE, P.H. et GILBERT, G. "Economie Publique Locale", éd. ERESA, Economica, Paris, 1988
- DESY, J. "MRC et municipalités : vers une union libre", éd. G.R.I.R., Chicoutimi, 1987
- DIONNE, H., KLEIN, J.L. et LARRIVEE, J. "Vers de nouveaux territoires intermédiaires", éd. G.R.I.D.E.Q., Rimouski, 1986
- DROR, Y. "The Planning Process : a Facet Design", in FALUDI, A. "A Reader in Planning Theory", Pergamon Press, Oxford, 1973, first published 1968
- ETZIONI, A. "The Active Society", The Free Press, New-York, 1968
- FALUDI, A. "A Decision-Centred View of Environmental Planning", Pergamon Press, Oxford, 1987
- FORTIN, G. et PARENT, L. "Les MRC et leur capacité d'extention", Etudes et documents no 38, I.N.R.S.-Urbanisation, Montréal, 1983
- FOURIER, C. "Théorie de l'unité universelle", éd. Anthropos, Paris

- FOURNIER, P. "La concertation au Québec", Commission consultative sur le travail, Gouvernement du Québec, 1986
- FRIEDMANN, J. and HUDSON, B. "Knowledge and Action : a Guide to Planning Theory", Journal of American Institute of Planners, 1974
- FRIEDMANN, J. and WEAVER, C. "Territory and Functions". ed. Arnold ed., 1979
- FRIEDMANN, J. "Notes on Societal Action", in Journal of American Institute of Planners, vol 35, 1969
- FRIEDMANN, J. "Retracking America : a Theory of Transactive Planning", Doubleday ed., New-York, 1973
- FRIEND, J. K. and al. "Public Planning : the Interporate Dimension", Tavistock ed., London 1974
- FRIEND, J. K. and JESSOP, W.N. "Local Government and Strategic Choice", Tavistock ed., London, 1977
- GALASKIEWICZ, J. "Social Networks and Community Politics", Sage publications, Beverly Hill, 1979
- GEDDES, P. "Cities in Evolution : an introduction to the Town Planning movement and to the study of cities" Williams and Norgate ed., London, 1915
- GRAVEL, R.J. et ROBITAILLE, D. "Les MRC et la décentralisation", Cahiers de l'E.N.A.P., Québec, 1985
- GREFFE, X. "Décentraliser pour l'emploi", éd. Economica, 1988
- HOWARD, E. "Garden-Cities of Tomorrow", Faber and Faber ed., London, (nouvelle édition) 1946
- LA HAYE, J.C. "Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme", 1968
- LACOUR, C. "Aménagement du territoire et développement régional", éd. Dalloz, Paris, 1983
- LAUMANN, E.O. and al. "Community Structure as Interorganizational Linkages", Annual Review of Sociology, no 4, 1978
- LINDBLOM, C. "The Intelligence of Democracy", The Free Press ed., New-York, 1965
- MAILLAT, D. "PME, innovation et développement territorial", Dossier no 18, Institut de Recherche Economique et Régionale, Neuchatel, 1988
- MEIER, R. "Planning for an Urban World", M.I.T. Press, 1974
- MORENO, J.L. "Fondation de la sociométrie", éd. P.U.F., Paris, 1970, Traduction de "Who Shall Survive", Beacon House ed. 1934
- MUMFORD, L. "The Regional Plan Number", Survey Geographic, no 54, 1925

- O.C.D.E. Les Cahiers des ILE, Publications de l'OCDE, Paris 1985-86-87-88-89-90-91
- O.C.D.E. "Programme ILE : Etude préliminaire des activités, des intérêts et des politiques des participants en la matière", Publication de l'OCDE, Paris, 1982
- ODUM, H.W. "Southern Regions of the United States", Univ. of North Carolina Press, Chapel Hill, N.C., 1936
- ODUM, H.W. "The case for regional-national social planning", in Social Forces, no 13, 1934
- PERRIN, J. C. "La reconversion du bassin industriel d'Alès : contribution à une théorie de la dynamique locale", dans Revue d'Economie Régionale et Urbaine, vol 25, no 2, 1984
- PERRIN, J.C. "Contribution à une théorie de la planification décentralisée", dans PLANQUE, B. "Le développement décentralisé", éd. GRAL, LITEC, Paris, 1983
- PERRIN, J.C. "Les bases théoriques de la planification régionale", Revue d'Economie Régionale et Urbaine, no 2, 1978
- PERRIN, J.C. "Remarques sur l'évolution de la doctrine du Planning aux Etats-Unis et dans les pays anglo-saxons", dans Cahiers d'Economie Politique, no 7, 1979
- PROULX, M. U. "Dix ans de concertation au Québec", Note de Recherche no 84 du Centre d'Economie Régionale d'Aix-en-Provence, 1987
- PROULX, M. U. "Les MRC : de la raison à la passion", dans DESY, J. "MRC et municipalités : vers une union libre", éd. G.R.I.R., Chicoutimi, 1987
- PROULX, M.U. "L'approche par les réseaux : une méthode d'analyse méso-économique", Note de Recherche du Centre d'Economie Régionale, no 93, Aix-en-Provence, 1988.
- PROULX, M.U. "Activité résillière et organisation économique de l'espace", dans Revue d'Economie Régionale et Urbaine, no 3, 1989a
- PROULX, M.U. "Concertation et développement mésogène", dans Revue Canadienne de Science Régionale, no 1, 1989b
- PROULX, M.U. "Organisation d'un espace local par la formation de réseaux utilitaires", Note de Recherche du Centre d'Economie Régionale, Aix-en-Provence, 1990.
- PROULX, M.U. "Réseaux utilitaires spatialisés et dynamique économique", dans Revue Canadienne de Science Régionale, vol. XIV, no 1, 1991a.
- PROULX, M.U. "Flux d'information et dynamique locale", dans Cahiers de Géographie du Québec, vol. 35, no 95, 1991b.

DATE DE RETOUR

99

PROULX, M.U. "T
du Québec",
Langue Fran

18 MAR 2000

10 SEP 2000

QUEBEC, "A l'heur

QUEBEC, "La déci
no 1 à no 6, S

QUEBEC, "Le choix

Rapport de la comm
municipalités

Bibliofiches - 11-380B

: le cas des MRC
cience Régionale de

ouvelle", Fascicules

u Québec, 1983.

sion de l'Union des

Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC, Union des MRC et des municipalités locales du Québec présidée par V. LEMIEUX, 1986.

RONDINELLI, D. "Adjunctive Planning and Urban Development Policy", Urban Affairs Quaterly, 1971

SOKOLOFF, B. "Aménagement, développement régional et dynamismes locaux", dans LANGLOIS, S. et TRUDEL, F. éd., "La morphologie sociale en mutation", Cahiers de l'ACFAS, 41, 1986.

SOKOLOFF, B. "La place des MRC dans les dynamismes régionaux", dans Revue Canadienne de Science Régionale, vol XII, no 1, 1989.

TAYLOR, F. "The Principles of Scientific Management", Harper and Row ed., New-York, 1913

TAYLOR, F. "The Principles of Scientific Management", Harper and Row, New-York, 1913

TELLIER, L.N. "Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec", dans LEVEILLEE, J. éd., "L'aménagement du territoire au Québec : du rêve au compromis", éd. Nouvelle Optique, Montréal, 1982.

Vidal de la BLACHE "Tableau de la géographie de la France", dans E. Lavissee, "Histoire de France", vol 1, éd. Hachette, Paris, 1903

WEBER, M. "The Theory of Social and Economic Organisation", The Free Press, New-York, 1964, first edited 1947

BIBLIOTHÈQUE UQAC



X0216366 8

